


October 2017

Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada

Oscar Oszlak

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), oszlak@cedes.org

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Oszlak, Oscar (2017) "Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1 : Iss. 1 , Article 4.

DOI: [10.22191/gobernar/vol1/iss1/1](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/1)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/4>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada

DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/1

Oscar Oszlak¹
oszlak@cedes.org

Contenido

1. Introducción
2. Comparar en administración pública
3. Etnocentrismo cultural de la administración pública comparada
4. Los estudios sobre gobernanza en América Latina
5. Una agenda de investigación colaborativa
6. Referencias

¹ Investigador Titular - Área Política y gestión pública, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) Argentina.

1. Introducción

Kybernao, en griego; *gubernare*, en latín. *Gobernar*, en español, es el infinitivo elegido por la Universidad de Binghamton, en Nueva York, y la Universidad EAFIT en Medellín-Colombia para designar a la nueva revista que decidieron publicar conjuntamente. Una revista bilingüe que seguramente renovará en sus páginas antiguos debates sobre la actividad humana más difícil y exigente. Gobernar, tarea que junto con educar y psicoanalizar, Sigmund Freud incluyó dentro de su famosa trilogía de “imposibles”.

Mandar, guiar, conducir, administrar, son algunos de los muchos sinónimos que usamos para referirnos a una función que algunos deben asumir en cualquier organización humana, que inevitablemente genera tensas relaciones de poder, que a veces se manifiesta a través de vínculos despóticos y que siempre termina siendo una tarea incompleta, inacabada y con frecuencia, ingrata y frustrante.

The Journal of Latin American Public Policy and Governance es el subtítulo elegido para la revista, combinando así el español y el inglés, con la evidente intención de tender un puente entre comunidades académicas del norte y el sur del continente, buscando una hibridación fecunda entre intereses y tradiciones que no siempre han encontrado espacios de mutuo enriquecimiento. Y una mención explícita a América Latina, para delimitar un campo de reflexión, geográfico y político, en el cual situar el análisis de las múltiples cuestiones que forman parte de la agenda estatal de los países de la región.

La iniciativa, que estoy seguro encontrará amplio eco y apoyo entre los científicos sociales especializados en la temática de la gobernanza y las políticas públicas en la región, viene a cubrir un nicho académico que requiere ser reforzado. Sin duda, el número de publicaciones periódicas sobre estos temas ha crecido de modo exponencial en los últimos años, advirtiéndose asimismo que las que han conseguido sobrevivir, aplican rigurosos criterios de selección del material publicado. Sin embargo, el diálogo entre académicos norte- y latino-americanos no ha sido todo lo fecundo que podría haber sido si se tiene en cuenta la calidad sus respectivos investigadores, de modo que la aparición de *Gobernar* puede representar un hito muy importante para promover sinergias e intercambios mutuamente beneficiosos.

Una de las áreas especializadas en las que probablemente se requiere más reflexión teórica y mayor intercambio nor-sur americano, es la administración pública comparada (APC). Considero, al respecto, que tanto en los Estados Unidos como en América Latina -aunque por razones ciertamente diferentes-, este campo de estudios, nodal para una revista como *Gobernar*, adolece de serias limitaciones. Este breve artículo tiene como objeto ofrecer algunas hipótesis para explicar por qué el campo de la APC no alcanzó a tener el desarrollo que prometía su auspicioso origen en los Estados Unidos, ni llegó a conformar un campo especializado de estudios en América Latina.

2. Comparar en administración pública

A mi juicio, la literatura originada en los Estados Unidos muestra tres tendencias diferentes: 1) una inclinación a repetir, una y otra vez, la historia del desarrollo de este campo de estudios; 2) una opinión coincidente en enfatizar que la APC no ha satisfecho las promesas que solía exhibir en su época de mayor esplendor; y 3) un alto grado de consenso en atribuir esta falla al hecho de que los comparativistas norteamericanos no han logrado superar el foco etnocéntrico de sus investigaciones. Si estas hipótesis fueran aceptables, parecería necesario identificar qué aproximaciones y contenidos resultan más relevantes para el análisis comparado en administración pública. Sobre todo, si se

tiene en cuenta que los programas de formación en este campo tienen, como base, materiales originados en centros académicos estadounidenses.

La historia es conocida, pero justifica algunos párrafos. La APC tiene una historia de apenas medio siglo. Desde un comienzo, el foco de su preocupación se vinculó con las cuestiones del desarrollo y la modernización estatal en el mundo subdesarrollado. Gant (2006) recuerda que el término “administración para el desarrollo” tuvo su origen en la década de 1950 para aludir a aquellos aspectos y cambios de la administración pública, necesarios para implementar políticas, proyectos y programas que promuevan las condiciones sociales y económicas. El proceso de descolonización en Asia y África iniciado al finalizar la II Guerra Mundial, creó fuertes expectativas de mejora de esas condiciones en los nuevos países independientes. Sus gobiernos fueron sometidos a fuertes presiones para acelerar el desarrollo, dando lugar a la necesidad de construir capacidades administrativas para el diseño e implementación de políticas.

La segunda posguerra fue un punto de inflexión. El mapa mundial cambió drásticamente. Rostow pronosticaba que el camino hacia el desarrollo económico debía proceder a través de etapas, siguiendo el bien conocido patrón que había marcado la experiencia previa de los países más avanzados. La ruta hacia el progreso requería modernizar estructuras e instituciones. Además, la guerra había generado una mayor exposición de los académicos de los Estados Unidos a los sistemas administrativos de Europa y Asia. Se abrió por entonces un creciente interés por aprender cómo funcionan los gobiernos en otras partes. Había un mundo por descubrir, mucho mayor en superficie y población que el mejor conocido mundo nor-occidental.

La mimesis, la disposición a aprender y copiar cosas que funcionan en otras partes, había sido una preocupación permanente de países desarrollados y subdesarrollados por igual. América Latina adoptó la constitución norte-americana, la codificación civil francesa y las prácticas comerciales inglesas. Los nuevos samuráis japoneses, convertidos en ministros de la modernización, aprendieron gestión pública de los Estados Unidos, que a su vez se interesaron en instituciones europeas como el Ombudsman o las empresas públicas. Este proceso de aprendizaje mutuo ya había sido propuesto en 1887 por Woodrow Wilson en su famoso ensayo *The Study of Administration*, al observar que los estudios comparados eran necesarios para observar 1) si los procesos administrativos empleados en Estados Unidos eran relevantes o aplicables en otros países; y 2) si algunas instituciones o prácticas administrativas podían ser trasplantadas desde otros países al suyo (Wilson, 1887).

Por otra parte, las iniciativas del gobierno estadounidense para la reconstrucción de posguerra en Europa, así como sus políticas para evitar la expansión comunista durante la Guerra Fría, condujeron a un notorio incremento de las actividades de asistencia técnica en formación e investigación en los países en desarrollo (Nef & Dwivedi, 1981: 42; Schaffer, 1978: 181–185). Las misiones técnicas de la A.I.D., con sus expertos entrenados en la tradición de los países centrales de Occidente, se convirtieron en uno de los instrumentos clave de esta política.²

Entretanto, la ciencia política experimentaba un extraordinario desarrollo en vista del enorme interés que despertaba estudiar procesos políticos desde una perspectiva comparada. Los importantes libros publicados hacia fines de la década de 1950 y comienzos de 1960, reflejaban la influencia de Talcott Parsons y su teoría general de sistemas. Los enfoques macro en el estudio de la política, como el estructural-funcionalismo, se convirtieron en paradigmas preeminentes de la ciencia política y

² Como otra manifestación de esta tendencia, cabe recordar que el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), fue creado a comienzos de 1970, para mejorar la capacidad institucional de los gobiernos miembros para acelerar el desarrollo económico.

autores como Almond, Coleman, Verba y otros, abrieron una ancha ruta hacia el análisis político comparado. Su contribución tuvo una enorme influencia sobre los estudios de burocracias alrededor del mundo, conducidos por miembros del *Comparative Administration Group (CAG)*.

Comparar adquirió el significado de ir a otro país a verificar cómo funcionaban las instituciones y, sobre la base de esos análisis, construir modelos o teorías que demostraban que el mundo no funciona según el modelo nor-occidental, ya que existían otras realidades donde la gobernanza se ajustaba a modalidades diferentes. Algunos autores, como Robert Dahl, Dwight Waldo y Herbert Simon cuestionaron la supuesta universalidad de la administración pública norteamericana. A su vez, Wallace Sayre y Herbert Kaufman observaban la relevancia del contexto en la comparación entre administraciones públicas. Este clima académico y la necesidad práctica de hallar soluciones a los problemas de fortalecimiento institucional de los gobiernos en el tercer mundo, es lo que creó condiciones favorables para que Fred Riggs y sus colegas del CAG desarrollaran sus marcos conceptuales basados en una perspectiva contextual o ecológica, y en un enfoque estructural-funcionalista.

De esta manera, la cuestión del desarrollo y la elaboración de métodos y técnicas de comparación se constituyeron como campos gemelos para el estudio de la administración pública, tanto práctica como teóricamente (Farazmand, 1996). El surgimiento del CAG en 1962 y su rápida difusión, imprimió un impulso decisivo al análisis comparado de burocracias públicas. Bajo el liderazgo de Fred Riggs, este movimiento tuvo su período de máximo esplendor a lo largo de la década siguiente, comenzando a declinar en la década de 1970 hasta su virtual desaparición.

Una de las razones de la declinación del CAG es que la Fundación Ford, fuente principal de financiamiento de los académicos enrolados en este movimiento, llegó a la conclusión de que sus investigaciones estaban inspiradas más por una motivación teórica que aplicada, en la medida en que su trabajo buscaba crear nuevas categorías analíticas e interpretaciones macro sobre gestión pública en el mundo en desarrollo, en lugar de buscar soluciones a los acuciantes problemas del subdesarrollo en esos países, objeto principal de los subsidios de la Fundación. Asimismo, la crisis del petróleo a comienzos de los 70s y el escándalo de Watergate, contribuyeron a reducir el financiamiento para este tipo de estudios, al tiempo que las fundaciones y agencias donantes modificaban sus prioridades.

Los contenidos y las orientaciones de la investigación comparada en gestión pública han sido objeto de crítica por diferentes autores. Jreisat (2005) sostiene que la APC no alcanzó a integrarse exitosamente, ni en método ni en contenido, con el campo principal de estudios sobre administración pública, en detrimento de ambos. Con la globalización y los cambios en la tecnología de la información, la separación actual afecta la educación en administración pública. Este juicio se basa en una revisión de la literatura y una evaluación de las contribuciones de los comparativistas. Para otros, la APC se ha confundido con el campo de la administración para el desarrollo. Además, la APC no habría conseguido despojarse de sus sesgos originales, como campo nacido con la intención de trascender los marcos parroquiales del etnocentrismo estadounidense. Cuando lo intentó, los teóricos del desarrollo supusieron erróneamente que el progreso sería lineal y que las sociedades se encaminarían a una etapa de “despegue” después de la cual, el desarrollo sería autosostenido.

Según Peters (1994) la declinación de APC desde la década de 1980 tuvo su secuela, en las décadas siguientes, a raíz del auge del neoliberalismo y su impacto sobre los procesos de reforma del Estado, dando lugar a la marginación –si no al total

reemplazo— de la tradición de investigación comparada. En su opinión, este campo se halla aún desarticulado, es incoherente y, por lo tanto, incierto.³

Esta tendencia tuvo un esperado impacto sobre la enseñanza de la APC. Al observar intentos previos por extender esta formación especializada, van Wart y Cayer (1990: 238) observaron que “las mayores críticas se centraban en que el campo estaba demasiado involucrado en la búsqueda de un paradigma comprehensivo o meta-teoría, es decir, era escasamente empírico, se hallaba demasiado absorbido por cuestiones académicas y resultaba poco relevante”. Luego de examinar la evidencia presentada en publicaciones líderes respecto de un cambio de actitud y aproximación al contexto comparativo, los mismos autores concluyeron que el estatus de la APC continúa siendo ambiguo (1990: 238).

3. Etnocentrismo cultural de la administración pública comparada

Robert A. Dahl (1947) fue probablemente el primer autor que denunció la futilidad de intentar crear una ciencia de la administración pública a través de la formulación de leyes universales. Leyes, o mejor aún, leyes putativas que supuestamente estarían “libres de valor normativo, de las distorsiones causadas por la incorregible psiquis individual y de los presumiblemente irrelevantes efectos del contexto cultural”. Si bien Dahl reaccionaba contra la validez universal atribuida a los “principios” sostenidos por la Escuela de Administración Científica, su crítica podría también aplicarse al similar intento del movimiento de administración comparada para hallar tales leyes universales desprovistas de fines morales y políticos e independientes del contexto cultural y social.

Sin embargo, los académicos terminaron por coincidir sobre la necesidad de evitar la imposición de conceptos *made in America* a otras realidades. Observaron que en todo estudio comparativo, se advierte una tendencia a conceptualizar en función de las experiencias nacionales o personales del investigador. No es sorprendente, entonces, que la mayoría de los análisis de APC fueran etnocéntricos, en el sentido que sus hipótesis no reflejaran otros contextos. Heady lo expresó de este modo: “...el parroquialismo es un rasgo persistente de la administración pública estadounidense, evidenciado en los planes de estudio de las instituciones de educación superior y en la conducta de los profesionales que practican la gestión pública” (Heady, 1987: 480). Por su parte, Baker observó correctamente que la administración pública y, de hecho, todos los sistemas de gobierno, son comparativos por naturaleza. El error consiste en confundir el término “comparativo” con “foráneo” o “de otra parte”.

La necesidad de descolonizar el pensamiento en APC, tanto empírica como conceptualmente, comenzó finalmente a verse como modo de comprender la propia administración pública estadounidense. Aprender qué ocurre en otros sistemas políticos apareció como condición *sine qua non* para entender qué pasa en el propio país, ya que proporciona un espejo contra el cual la comparación adquiere sentido. Aberbach y Rockman (1988) lo plantearon así: “el sistema administrativo de los Estados Unidos se comprende mejor en un contexto comparativo (...) Cuando comparamos no solo entendemos mejor nuestros propios sistemas, sino también ganamos una mejor comprensión de los métodos, conceptos y teorías que empleamos”. Como confesara el

³ Como comentara Randall Baker (1994), durante la década de 1990, un pequeño grupo de académicos intentó incorporar los “vientos” del cambio internacional en los planes de estudio de los más de 230 miembros institucionales de NASPAA. Sus esfuerzos chocaron con la indiferencia, en la mayoría de las instituciones de enseñanza, a las realidades de la vida pública en el contexto geográfico mundial de finales del siglo XX. El grupo internacional murió de muerte natural por falta de apoyo generalizado.

padre fundador del CAG, “nunca fuimos capaces de enfocarnos directamente en la administración pública americana usando una perspectiva comparada”.⁴

De igual manera, Baker (1991) lanza la advertencia de que, como objeto de estudio, la administración pública ha tenido desde siempre un molde parroquial, pero aún el más declarado parroquialista debería estar advertido de que ciertas fuerzas bien radicales están en juego en la parroquia local. La historia política de los Estados Unidos es de una extrema excepcionalidad, de intervenciones internacionales y periódicos aislamientos, así como de creciente y generalizada ignorancia sobre la geografía.

4. Los estudios sobre gobernanza en América Latina

¿Cómo se observan estas tendencias desde una perspectiva latinoamericana? Primero, debe reconocerse que, así como ha ocurrido en otros campos del conocimiento científico y tecnológico, la investigación sistemática sobre administración pública no ha sido una prioridad en la región, al menos si se compara su producción académica con la que se genera en otras latitudes. Después de todo, los programas universitarios en este campo se nutren en gran medida con bibliografía originada en los centros académicos nor-occidentales y muchos de esos materiales han sido considerados útiles para compensar la escasez de la producción latinoamericana. Por otra parte, sin embargo, este cuerpo de literatura ha sido considerado por muchos académicos como vehículo de colonialismo cultural y manifestación de dependencia. Sus interpretaciones y modelos han sido criticados como inadecuados para interpretar la especificidad contextual e histórica del aparato estatal en los países de la región.

Sospecho que todavía existe una sutil y no suficientemente aclarada relación entre el progreso científico-tecnológico en un determinado campo del conocimiento y su impacto cultural sobre la realidad social en la que ese conocimiento se ha originado. Probablemente ello se deba al hecho de que los supuestos culturales de una determinada tecnología deben ser congruentes con las premisas tecnológicas de una cultura. Este diálogo entre ciencia, tecnología y cultura no puede improvisarse. Por lo general, se produce como resultado gradual y sistemático de un proceso interactivo y articulado entre reflexión y acción. La investigación y el desarrollo tecnológico crean la materia prima y los instrumentos para la acción. La acción, a su vez, realimenta el proceso creativo al promover sucesivas espirales de un círculo virtuoso que, en última instancia, expresa la mutua necesidad de una acción basada en la reflexión y una reflexión fundada en la realidad.

Sin embargo, el análisis crítico sobre la producción académica estadounidense en APC no podría replicarse en América Latina, ya que referirse a tal campo especializado en esta región entrañaría una cuestión abstracta. En verdad, no podría argumentarse sólidamente que exista tal área especializada de estudios. Apenas podría sostenerse que, en la región, se ha desarrollado un campo de investigación mucho más genérico sobre el Estado y las políticas públicas. Sin embargo, aunque por razones diferentes a las expuestas más arriba, la investigación en este campo ha adolecido de serios déficits.

Como proposición general, podría afirmarse que el campo de estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas no llegó a adquirir, en América Latina, un perfil y un status académico definidos. El número de contribuciones científicas realmente significativas es reducido. Junto a informes de investigación propiamente dichos, conviven en el área trabajos técnicos que no necesariamente se ajustan a criterios

⁴ “Sigo pensando que la razón subyacente a la declinación de la APC desde los años 50s y 60s ha sido nuestro propio etnocentrismo al continuar observando a la administración pública americana, y las verdaderamente excepcionales soluciones que hemos hallado para vértosla con nuestros peculiares problemas presidenciales, como paradigma general para este campo como un todo” (Riggs, 1991: 475).

académicos universalmente aceptados. Por otra parte, la índole misma de este campo de estudios ha contribuido a desdibujar el perfil de los aportes científicos. Como es bien sabido, el Estado y sus políticas son más un objeto de estudio que una disciplina académica diferenciada. Al esclarecimiento del rol, organización y comportamiento estatales contribuyen ciencias y profesiones muy diversas, que poseen paradigmas, estándares académicos o técnicos, metodologías y criterios de evaluación también diferentes. Dejando de lado los trabajos estrictamente "técnicos" (v.g. diagnósticos institucionales, evaluaciones de programas y políticas, desarrollo de tecnologías de gestión), intentaré identificar algunas claves explicativas de la singularidad con que se manifiesta este campo de estudios en la región.

Un primer rasgo peculiar de la producción científica es su íntima conexión con la coyuntura política de los países y sus cambios sociales súbitos e intensos. Las urgencias de sociedades que han atravesado profundas y prolongadas crisis, parecen haber inspirado la búsqueda de explicaciones y fórmulas que permitan echar luz sobre la naturaleza de sistemas políticos y administrativos cuyas reglas y dinámica no se prestan fácilmente a las interpretaciones convencionales o las categorías analíticas en boga. Ello marca un legítimo apartamiento de las preocupaciones teóricas y temáticas dominantes en la disciplina, que como vimos más arriba, se hallan fuertemente condicionadas por su contexto social de origen.

Un segundo aspecto, que también merece una referencia comparativa, es el carácter habitualmente globalista y el nivel preponderantemente macro en el que los autores eligen situar sus análisis. Si bien se examinan a menudo políticas u organizaciones sectoriales, o se elige enfocar el comportamiento de un determinado actor (v.g. un gobierno, ciertos grupos de presión, un partido político), el análisis resulta por lo general sumamente abarcador, poco discriminado, mostrando claras preferencias por arriesgar explicaciones de un alto nivel de generalidad. Son menos los "estudios de caso" tratados con cierto grado de profundidad y contados los trabajos que optan por recortar actores o unidades de análisis al estilo de la ciencia política norteamericana, centrados en un organismo público, una comunidad local o una unidad de decisión. Son los "grandes actores", los largos procesos históricos o el escenario global de la política y la administración los que convocan la preferente atención de los autores. Son "los partidos", "el estado" o "las crisis", "los procesos", "las tendencias", las "reformas" los referentes habituales de estos estudios.

Un tercer rasgo, que tampoco puede eludir la comparación, es el carácter exploratorio y el estilo ensayístico que parecen dominar el conjunto de la producción. Resulta proporcionalmente reducido el número de trabajos originados en exhaustivas y pacientes investigaciones y elevado el de artículos breves o ensayos monográficos. Naturalmente, diversas circunstancias explican esta tendencia, que una vez más difiere de las pautas prevalecientes en los centros académicos del mundo desarrollado. La dinámica de los vaivenes y cambios producidos en las sociedades latinoamericana, la menor disponibilidad de bases documentales y estadísticas, las dificultades de acceso a las fuentes, el número comparativamente reducido de especialistas, los magros recursos destinados a la investigación, las limitaciones de los programas de formación de grado y posgrado en el campo de la investigación, la ausencia de un cuerpo establecido de conocimientos sobre determinadas áreas -entre otros factores- han conspirado contra las posibilidades de fortalecimiento de este campo de estudio y afectado la cantidad y calidad de su producción.

En relación a este último aspecto, cabría destacar un cuarto punto: las circunstancias políticas en que debió desenvolverse la actividad académica en muchos países de la región bajo regímenes burocrático-autoritarios y neo-patrimonialistas. Dentro del conjunto de las ciencias sociales, difícilmente pueda hallarse campo más

vulnerable a la paranoia del autoritarismo -tanto modernizante como tradicional- que los estudios sobre el Estado y las políticas públicas. Los temas, la terminología, los supuestos valorativos y las implicaciones de los análisis merecieron habitualmente la condena y persecución del régimen, salvo que los estudios abordaran "ciertos" temas históricos o determinadas cuestiones poco conflictivas, aunque probablemente también poco relevantes. En este sentido, pueden advertirse claros cortes temporales, estrechamente vinculados con las condiciones contextuales de la producción académica.

Como quinto punto podría señalarse que, con los cambios de régimen político e instauración de la democracia, las nuevas preocupaciones se dirigieron a analizar las condiciones para el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones frente al estado, los requisitos para la concertación social, el nuevo papel de los mecanismos de representación política o los desafíos de la modernización del sector público. También comenzaron a producirse trabajos de carácter prospectivo o programático, conteniendo reflexiones un tanto utópicas sobre los modelos de sociedad y los proyectos políticos que deberían enmarcar la futura organización y acción de la sociedad y el estado. Con la recuperación democrática, un número significativo de investigadores de alto nivel académico pasó a desempeñar funciones ejecutivas, asesoras o de consultoría en los elencos gubernamentales electos, lo cual -como sexto factor coadyuvante- tendió a ralear la producción comparativamente más elevada que este grupo consiguió reunir durante los años de la dictadura, como ocurriera, por ejemplo, en países como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay.

Un séptimo aspecto, que puede explicar la relativamente reducida producción existente, se vincula con las restricciones financieras para el desarrollo de la actividad académica en este campo del conocimiento. Con la democracia y el relativo mejoramiento de la situación económica de varios países, las agencias donantes internacionales redujeron su apoyo a los centros independientes creados durante los oscuros años de dictadura. Ni las universidades ni los sistemas nacionales de ciencia y tecnología pudieron sustituir ni compensar con recursos suficientes, un esfuerzo sostenido de investigación sobre el Estado y sus políticas. En cambio, la labor debió orientarse en muchos casos a dar respuesta a demandas puntuales de instituciones estatales u organismos multilaterales, para realizar estudios, diagnósticos o evaluaciones que, si bien importantes para sostener la actividad de los centros académicos, distrajeron los esfuerzos en investigación más orientados a avanzar en el conocimiento científico de nuestro campo.

El desprestigio del Estado y el desmantelamiento de sus instituciones y programas de acción, que caracterizó el auge del neoliberalismo durante la década del 90, también pueden considerarse como un octavo factor que explica el exiguo interés académico en este campo. Áreas de especialización tradicionales, como el análisis de las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas, desaparecieron virtualmente de la agenda de investigación, junto con la desaparición de las propias empresas. El interés en otros temas generados por los propios procesos de reforma estatal -como el de las privatizaciones, la desregulación y la descentralización-, se agotaron rápidamente una vez concluidos los procesos de reforma.

5. Una agenda de investigación colaborativa

La evaluación crítica ensayada sobre la producción académica en torno al Estado y las políticas públicas en la región, posiblemente será tildada por algunos de exagerada. En verdad, su propósito fue marcar los rasgos salientes de un proceso histórico que caracterizó el desarrollo de la investigación en los centros académicos de América Latina durante las últimas tres o cuatro décadas. No dudo que la cantidad de programas

de formación e investigación se multiplicó, merced al extraordinario crecimiento que gradualmente fueron experimentando las ciencias sociales en la mayoría de los países de la región durante ese período. Hoy, tal vez, las condiciones son más favorables para que la investigación sobre Estado y políticas públicas no sólo crezca cuantitativa y cualitativamente, sino también para que lo haga el área más especializada de estudios comparados.

Una agenda de investigación colaborativa norte-suramericana sobre gobernanza, con un enfoque comparativo, debería observar al Estado “en movimiento”, indagando sobre su dinámica en los diversos aspectos que conforman su naturaleza y relaciones con la sociedad. Podría distinguir, por ejemplo, entre aspectos relativos a la formación histórica del Estado, a su organización institucional, a sus modalidades de acción y a sus procesos de transformación. Más específicamente, podría incluir el análisis comparativo de a) experiencias de conformación del aparato institucional del Estado, en diferentes niveles y períodos históricos, y con distintos alcances; b) procesos de formulación e implementación de políticas públicas en diferentes contextos, sectores y escenarios político-burocráticos; c) modelos alternativos de gestión institucional, su dinámica interna, sus marcos normativos, arreglos estructurales y patrones de comportamiento; d) estrategias opcionales de reforma del Estado y de la administración pública, incluyendo procesos de descentralización, desregulación, privatización/estatización, profesionalización de la gestión pública, gobierno electrónico, etc.; y e) experiencias de estado abierto, incluyendo iniciativas de acceso a la información y transparencia de la gestión, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración público-privada, y así sucesivamente.

La aparición de *Gobernar* abre nuevas oportunidades para relanzar y promover este vasto campo de conocimiento. Estoy seguro de que el puente que esta revista tenderá entre dos comunidades académicas hasta cierto punto aisladas, generará vías fructíferas de colaboración y difusión conjunta hasta ahora inexploradas. Cabe esperar que este esfuerzo común contribuya, de algún modo, a renovar la investigación en administración pública comparada sobre América Latina, para beneficio de ambas comunidades.

6. Referencias

Aberbach, J. – Rockman, B. (1988). “Problems of Cross-National Comparison”. En: Rowat, D. (Ed.). *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*. Nueva York: Marcel Dekker.

Baker, R. (1994). *Comparative Public Management: Putting U.S. Public Policy and Implementation in Context*. Santa Barbara: Greenwood Publishing Group.

Dahl, R. (1947). “The Science of Public Administration: three problems”. En: *Public Administration Review*, 7 (1).

Farazmand, A. (1996). “Development and Comparative Public Administration: past, present and future”. En: *Public Administration Quarterly*, 20 (3), pp. 343-364.

Gant, G. (2006). “The Concept of Development Administration”. En: Otenyo, E. – Lind, N. (Eds.). *Comparative Public Administration: Research in Public Policy Analysis and Management*, 15. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, pp. 257-285.

Heady, F. (1998). *Public Administration: a comparative perspective*. New York: Marcel Dekker.

Jreisat, J. (2005). "Comparative Public Administration is Back, Prudently". En: *Public Administration Review*, 2, pp. 231-242.

Nef, J. – Dwivedi, O. (1981). "Development Theory and Administration: a fence around an empty lot". En: *Indian Journal of Public Administration*, 27(I), pp. 42-66.

Peters, G. (1999). *La política de la Burocracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Riggs, F. W. (1991). "Public Administration: A Comparativist Framework". En: *Public Administration Review*, 51 (6).

Schaffer B. (1978). "Administrative Legacies and Links in the Post-Colonial State: Preparation, Training and Administrative Reform". En: *Development and Change*, 9 (2), pp. 175–200.

Van Wart, M. – N. Joseph Cayer (1990). "Comparative Public Administration: Defunct, Dispersed, or Redefined?". En: *Public Administration Review*, 50, pp. 238,248.

Wilson, W. (1887). "The Study of Administration". En: *Political Science Quarterly*, 2 (2), pp. 197-222.