



FLACSO
ARGENTINA



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:
(54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
cruiz@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 20 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 20 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
Las Políticas Públicas en América Latina en una etapa pospandémica y de cambio epocal. Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	19
Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. Coordinador: Pablo Bulcourf	
Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: <i>Reconstruyendo una cartografía crítica</i> Por Pablo Bulcourf	21
El campo de estudio del Estado y las Políticas Públicas en Uruguay: <i>Desarrollos académicos y conocimiento aplicado.</i> Por Nicolás Bentancur, Alejandro Milanesi y Rodrigo Martínez	43
Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría. Por Rodolfo Canto Sáenz	75
La evolución de la enseñanza de la Administración y Políticas Públicas en Colombia. Por César Alejandro Ramírez Chaparro y Ana Polack	91
Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina. Por Nelson Dionel Cardozo	107
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	133
<i>Research Articles</i>	
Medición de la autonomía municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020) Por Daniel Cravacuore	135

El Sistema de Inspección de Trabajo en Perú: <i>El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores (2019-2020)</i> Por Elsa Mavila Ramírez Pinedo	159
Meta-análise de Conteúdos Direcionados às Políticas de Acessibilidade no Brasil. Por Marcelo de Santana Porte y José Damião Trindade Rocha	187
Circuitos Alimentarios Alternativos: <i>Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas en la Argentina (1990-2023)</i> Por Carlos Alberto Cattaneo	209
Las mujeres indígenas como sujeto de política gubernamental: <i>Breve panorama en el contexto latinoamericano y argentino.</i> Por Mariana Gómez y Andrea Ivanna Gigena	229
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Reviews</i>	247
Andrada, D. (Comp.). (2019). <i>Hacia un periodismo indígena.</i> Ciudad Autónoma de Buenos Aires: USAL. Por Jorge Luis Fabián	249
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	255
CONVOCATORIA: NÚMERO XXI <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres. Fecha límite: 01 de junio de 2023.	261
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	269

DOSSIER:

**Estado, Administración y Políticas
Públicas en América Latina:
Desarrollos y desafíos.**

Coordinador: Pablo Bulcourf

El campo de estudio del Estado y las Políticas Públicas en Uruguay: *Desarrollos académicos y conocimiento aplicado*

The field of State and Public Policy studies in Uruguay: Academic developments and applied knowledge

Por Nicolás Bentancur*, Alejandro Milanesi** y Rodrigo Martínez***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 15 de marzo de 2023.

RESUMEN

El campo de estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas en Uruguay exhibe un desarrollo considerable en las últimas tres décadas. Insertado en un sistema político partidocéntrico que lo condiciona, ha ampliado el foco de los análisis politológicos con nuevos temas y enfoques. Con el Instituto/Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República como principal reducto académico, se ha constituido un plantel docente amplio, calificado y altamente profesionalizado que ha generado una producción bibliográfica considerable y tiene a su cargo el dictado de varios programas y cursos universitarios. En cambio,

la traslación a la gestión pública de esas acumulaciones académicas es todavía insuficiente, como consecuencia de las resistencias políticas a la incorporación de saber experto independiente al proceso de toma de decisiones.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Estado, Administración Pública, Enseñanza de las Políticas Públicas, Investigación en Políticas Públicas, Uruguay.*

ABSTRACT

The field of State and Public Policy studies in Uruguay has undergone considerable development in the last three decades. Situated in a party-centered political system that conditions it, it has broadened the focus of political

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Abogado por la Universidad de la República de Uruguay. Correo electrónico: nicobent63@gmail.com

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Master en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Correo electrónico: alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy

*** Licenciado y candidato a Magíster en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Correo electrónico: rodrigo.martinez@cienciassociales.edu.uy

science analysis with new topics and approaches. With the Institute/Department of Political Science of the University of the Republic as the main academic center, a large, qualified and highly professionalized teaching staff has been formed, which has generated a considerable bibliographical production and is responsible for the teaching of several university programs and courses. On the other hand, the transfer to public management of these academic accumulations is still insufficient, as a consequence of political resistance to the incorporation of independent expert knowledge into the decision-making process.

Keywords: *Public Policies, State, Public Administration, Public Policy Teaching, Public Policy Research, Uruguay.*

Introducción

La determinación de la datación y las causas del surgimiento de una disciplina científica suele resultar una actividad algo arbitraria, sin embargo, existe consenso en asociar el surgimiento del campo de las políticas públicas con las demandas de conocimiento social aplicado generadas en los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial. Esos requerimientos impulsaron en ese país estudios de diversas especialidades, con el propósito de orientar la toma de decisiones públicas. El trayecto vital de Harold Lasswell, considerado el padre de la disciplina de las *policy sciences*, contribuye a explicar el proceso. Lasswell se doctoró en Sociología en la Universidad de Chicago en 1926, con una tesis sobre el uso de la propaganda en la Primera Guerra Mundial. Posteriormente, estudió en varias ciudades europeas, tomando contacto con los fermentales desarrollos de la época en el campo de la psicología. Al regresar a su país, se desempeñó como profesor de Ciencia Política en varias universidades (principalmente Chicago y Yale). Durante la Segunda Guerra fue director de investigaciones sobre comunicación en tiempo de guerra (Biblioteca del Congreso) y trabajó en el Institute for Pro-

paganda Analysis, organización compuesta por científicos sociales y líderes de opinión, que procuraba informar al público y contrarrestar las amenazas para las democracias provenientes de la propaganda de ideologías adversarias.

No es de extrañar, por lo tanto, que de esta conjunción de los estudios académicos y de la experiencia profesional de Lasswell, surgiera su propuesta de una ciencia de las políticas de carácter multi e interdisciplinario. Los elementos característicos del nuevo enfoque serían la atención al contexto social en el que se inserta una actividad específica; la orientación hacia los problemas, a través de una serie de actividades intelectuales; y una síntesis distintiva de la técnica, guiada por principios de contenido y procedimiento (Lasswell, 1970). Las “ciencias de las políticas” integrarían así la investigación del proceso de las políticas, que proporcionaba la contextualización de un problema; y el análisis de las políticas, que suministraba la asesoría orientada a su solución (Cairney y Weible, 2018). La pieza académica que generalmente se asocia con el inicio de la disciplina es *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editado por Lasswell y Lerner, y publicado por Stanford University Press en 1951. A partir de ese momento, y con el impulso del prestigio académico ganado por Lasswell —que incluso lo llevó a ser elegido como presidente de la American Political Science Association en el año 1955—, el nuevo campo científico experimentó un crecimiento vigoroso. Dan testimonio de esa expansión el surgimiento de revistas especializadas como *Policy Sciences* (1970) y *Policy Studies Journal* (1972), la elaboración de manuales y la constitución de organizaciones científicas, carreras y conferencias académicas que definieron una comunidad de expertos, que compartía un conjunto de perspectivas teóricas para entender y mejorar el proceso de las políticas (Bandelow *et al.*, 2022).

Sin embargo, en este itinerario la nueva ciencia interdisciplinaria fue contestada por otras disciplinas ya establecidas, que también

disputaban el análisis de las políticas públicas (Roth Deubel, 2018). La Economía lo hizo priorizando cuestiones como la racionalidad y la eficiencia del gasto público, e incorporando enfoques más cuantitativos que teóricos. Por su parte, la Sociología y especialmente la Ciencia Política reivindicaron sus acumulaciones en el estudio de las variables políticas y de los factores organizativos y de gestión involucrados en los resultados de las políticas (Aguilar Villanueva, 2012). A diferencia de otras disciplinas sociales, la Ciencia Política estaría en condiciones de aportar un enfoque privilegiado sobre la viabilidad de las decisiones, dada su preocupación por el diseño y los efectos del proceso de construcción de las políticas en sus distintas etapas. Su misión sería educar a los participantes de ese proceso sobre los límites políticos de sus propuestas y las constricciones a las que están sometidas, previniendo así de un abordaje exclusivamente técnico e ignorante de la incidencia de los factores políticos (Weber, 1986). Los trabajos señeros de Charles Lindblom, fundamentando una interpretación de las decisiones de políticas públicas basada en el juego político y no en expedientes técnico-rationales, van todavía más allá y pueden leerse como un manifiesto sobre la soberanía politológica en el análisis de las políticas (Lindblom, 1959, 1979, 1984). Ya en los años noventa del siglo pasado, algunos sentenciaban el fracaso de la propuesta de Lasswell (Schön y Rein, 1994). Diecisiete años después de su fallecimiento, un análisis de las citas a sus textos en los *journals* más prestigiosos de la Ciencia Política estadounidense, concluyó que Lasswell todavía es referenciado por su condición de mecenas del discurso interdisciplinario de vanguardia, pero que aparentemente muchos de los que citan sus adagios o máximas más populares desconocen las obras de las que emanan (Euslau y Zlomke, 1999).

En la actualidad, el campo académico se halla fragmentado, incluyendo tanto a practicantes con formación principal en Economía y Matemática, como a especialistas con for-

mación en Ciencia Política, Administración y disciplinas afines que aplican el análisis contextual y asumen el esquema pluralista de las políticas (Bentancur y Mancebo, 2013). Podría sostenerse, entonces, que en los reductos universitarios el proyecto interdisciplinario de las políticas públicas dejó paso a otro de naturaleza disciplinaria, o en todo caso, multidisciplinaria. Pero el conocimiento sobre políticas públicas puede ser desarrollado en diversos ámbitos. Además de las universidades, también en centros de investigaciones (*think tanks*), organizaciones de la sociedad civil, o áreas del propio sector público. Aunque suelen primar conocimientos de las Ciencias Sociales y la Economía, frecuentemente existen también intersecciones con otras disciplinas en distintos campos de la ciencia y el conocimiento. Las diferencias fundamentales con el saber típicamente académico tienen que ver con el enfoque hacia el problema o asunto y el interés, más o menos explícito, de influir sobre el proceso decisorio de las políticas. En esta dimensión, la vocación interdisciplinaria de origen conserva una vigencia mayor.

Como forma de diferenciar estos enfoques —aunque sin eliminar completamente la ambigüedad terminológica— surge el concepto de *análisis de políticas públicas*, para referir a la búsqueda de un conocimiento más empírico capaz de ser aplicado a la formulación de políticas y los temas que el gobierno desea tratar (Weible *et al.*, 2012; Olaya, 2016). Su rol es el de echar luz sobre las consecuencias de una determinada política, o el de comparar opciones que permitan tomar decisiones más informadas. Así, surge un nuevo sujeto, diferenciable del académico o del estudioso de las Ciencias Sociales: el “analista de políticas públicas”. Sus resultados no son textos y artículos para su discusión y difusión en la comunidad académica, sino informes y reportes para sus “clientes”: las autoridades políticas. Los analistas crean pero, sobre todo, seleccionan datos y evidencia para informar la política pública (Weiss, 1999). Y a semejan-

za de los abogados, también procuran crear y persuadir mediante argumentos que permitan defender visiones y decisiones sobre la elección de una política pública (Majone, 1997). Por lo tanto, se trata de un tipo de conocimiento directamente orientado a influir sobre el curso de las políticas. Como tal, no es un proceso formal ni lineal sino frecuentemente de *advocacy*, y competitivo con otras visiones y otras evidencias en disputa (Williams y Lewis, 2020).

Más allá de la distinción de los reductos universitarios y profesionales, las demandas de saber especializado impactan también en las universidades que buscan adaptarse creando iniciativas para fomentar el desarrollo de conocimiento aplicado a las políticas públicas, muchas veces asociado al intento por capturar nuevas fuentes de financiamiento. A nivel individual, los propios investigadores tratan de orientar su actividad hacia una mayor difusión y vínculo con el proceso decisorio. Normalmente, involucrándose en roles de consultoría o desarrollando nuevos “productos”, como documentos de trabajo, reportes, talleres para funcionarios o *blogs*, con el fin de aumentar su capacidad de influencia sobre la formulación de las políticas (Williams y Lewis, 2020).

Sin perjuicio de esta relativización, en la actualidad, se delimitan dos espacios diferenciados: el de los estudios académicos de las políticas públicas (los estudios “de” las políticas, en la terminología de Lasswell), y el de las investigaciones aplicadas al proceso de su construcción (“en” las políticas). Este itinerario científico tuvo su correlato en América Latina a partir de la década de los noventa, cuando se asistió a la creación de carreras, grupos y redes de investigación y revistas especializadas. Estas gestaciones recogían los modelos analíticos de las políticas públicas producidos en el norte global, en una etapa histórica de la región propicia para esos ensayos, por hallarse signada por la re-democratización, la reforma del Estado y la globalización (Roth Deubel, 2018). Al mismo tiempo que en este proceso se reproducían

los constructos originados en las universidades norteamericanas, también se avanzaba en la especialización y diferenciación de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas en el seno de la Ciencia Política institucionalizada de nuestros países (Bulcournf, 2021).

Tras esta introducción, en este artículo de investigación se analizarán, por su orden, las características principales de cada uno de esos espacios en un caso nacional: el de Uruguay, y haciendo foco en la perspectiva politológica. En primer término, se atenderá al desarrollo de la enseñanza y de la investigación académica de las políticas públicas en el centro nacional más importante en la materia: el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Posteriormente, se dará cuenta de la conexión entre conocimiento especializado y estructuras decisorias a nivel nacional. El artículo finaliza con algunas conclusiones sobre las notas principales de estas experiencias.

I. El estudio de las políticas públicas en Uruguay: el caso del Instituto / Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República

Evolución histórica y composición del plantel docente

La sede hegemónica en la enseñanza y producción de estudios académicos nacionales sobre el Estado y las Políticas Públicas con encuadre politológico es el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (en adelante: DCP), que es parte de la estatal Universidad de la República (en adelante: UdelaR).¹ El actual Departamento surgió

1 La Universidad Católica del Uruguay también cuenta con programas de enseñanza e investigación en Ciencia Política. Entre ellos, una Licenciatura en Ciencia Política con una matrícula muy pequeña (al año 2020,

como Instituto de Ciencia Política en la Facultad de Derecho, y experimentó un desarrollo significativo a partir de la reinstauración de la autonomía universitaria que coincidió con la redemocratización del país en 1985. Aplicando la conocida categorización de Brunner y Sunkel (1993), en ese momento el contexto de la disciplina en Uruguay estaba pautado por la restauración democrática. La “metaagenda” (tema articulador con el interés público) apuntaba a contribuir al desarrollo ciudadano, económico y social. El imperativo del campo disciplinario consistía en su institucionalización y legitimación, en tanto el enfoque predominante era de naturaleza institucionalista. Finalmente, la producción investigativa se orientaba a privilegiar explicaciones “científicas” sobre concepciones ideológicas, y a convalidar la matriz partidocéntrica tradicional recién recuperada (Bentancur, 2003).

Al crearse en 1990 la Facultad de Ciencias Sociales, el Instituto de Ciencia Política se integra a ella y se convierte formalmente en “Departamento”, si bien la denominación tradicional de “Instituto” todavía pervive en paralelo. Más allá de su matriz pluralista, la centralidad en sus carreras y productos correspondía al eje fundante del sistema de partidos y de los actores partidarios considerados en perspectiva

histórica, en tanto las “*policies*” eran mayoritariamente consideradas como un mero subproducto de las “*politics*”. El panorama cambió progresivamente desde finales de los años noventa, a raíz del creciente interés de varios académicos del Departamento por las legalidades propias de las políticas públicas. Esta orientación recibió el influjo de la bibliografía de origen estadounidense que de manera incipiente comenzaba a traducirse al español y a circular en América Latina, con las compilaciones de Aguilar Villanueva (1992) como piezas más destacadas. Las políticas públicas ganaban con estos enfoques una especificidad propia, ligada a la acción de los partidos políticos, a los intereses de los actores y a las reglas constitucionales y electorales, pero también a los procesos históricos nacionales, a las variables ideacionales y culturales, a las determinantes externas y a un entramado de condicionantes institucionales mucho más amplio.

Un mojón importante es la aprobación en el año 2009 de un nuevo plan de estudios de la Licenciatura de Ciencia Política, que innovó al disponer de un módulo curricular integrado por varios cursos obligatorios específicamente dedicados al Estado y las Políticas Públicas, que se sumaron a espacios similares incorporados a la Maestría en Ciencia Política de la institución. Confirmando la maduración del campo, en los años subsiguientes se crean dos áreas de investigación sobre el tema (“Estado y Políticas Públicas” y “Economía Política y Bienestar”), y se inicia en 2017 el dictado de una Maestría en Políticas Públicas gestionada por el Departamento, pero de conformación multidisciplinaria.

A la fecha, el DCP cuenta con 27 docentes especializados en la enseñanza y la investigación sobre el Estado y las Políticas Públicas. Como surge de la tabla 1, las dos terceras partes de ellos han culminado su formación superior y se desempeñan en el régimen de dedicación exclusiva de la UdelAR (denominado en Uruguay como “dedicación total”). La mayoría de esos docentes obtuvieron su título

18 estudiantes), escasa diferenciación con la formación sociológica, y sólo un curso obligatorio dedicado a las políticas públicas. La misma institución imparte una Maestría en Políticas Públicas. Dentro de su Departamento de Ciencia Sociales cuenta con un plantel calificado, pero reducido de politólogos en régimen de tiempo completo (seis docentes-investigadores). Por otro lado, también se producen estudios sobre Estado y políticas públicas en diversas instituciones nacionales, pero que no pertenecen al campo de la Ciencia Política, por lo que tampoco se integran al análisis de este artículo de investigación.

superior en universidades de Uruguay o de la región, una quinta parte en instituciones europeas y sólo dos en universidades de los Estados Unidos o Canadá, según surge de un cotejo de

sus Currículums Vitae del Sistema Nacional de Investigadores (en adelante: CVUy), efectuado en el mes de noviembre de 2022.

Tabla 1
Caracterización de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP

	Frecuencias	Porcentajes
Género		
Varones	16	59%
Mujeres	11	41%
Nivel de formación concluida		
Doctorado	18	67%
Maestría	7	26%
Licenciatura	2	7%
Lugar de obtención del título superior		
Am. Latina – estatal o regional	13	48%
Am. Latina – privada	6	22%
Europa	6	22%
Estados Unidos y Canadá	2	8%
Grado ²		
2	9	33%
3	8	30%
4	3	11%
5	7	26%
Dedicación total		
No	10	37%
Sí	17	63%
Total	27	100%

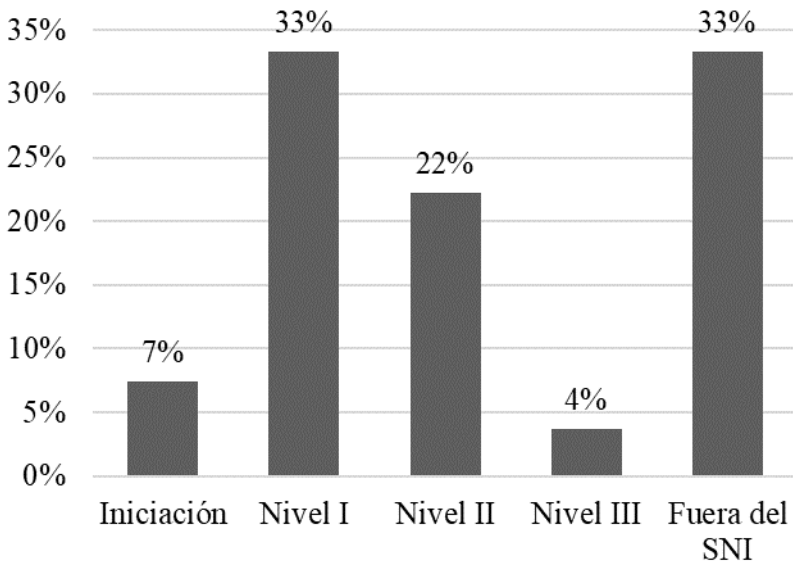
Fuente: Elaboración propia en base a CVUy.

2 En la estructura de cargos de la UdelaR el grado 5 (Profesor Titular) es el superior de la escala. En la tabla no figuran docentes grado 1 por tratarse de cargos de ingreso, con contrataciones a término.

Otro insumo para la categorización del plantel docente especializado en la temática deriva de su pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Se trata de un dispositivo estatal de incentivo a la investigación que, tras una evaluación periódica de la producción individual, otorga un incentivo económico que opera además como un reconocimiento a la labor del investigador. Se organiza en

niveles, partiendo del nivel de Iniciación (por lo general correspondiente a estudiantes de doctorado), y hasta el nivel III (ocupado por los investigadores con mayor trayectoria y producción). Como se evidencia en el Gráfico 1, las dos terceras partes de los docentes de las áreas de Estado y Políticas Públicas integra el sistema en alguno de sus niveles.

Gráfico 1
Pertenencia al SNI de los integrantes de las Áreas de Políticas Públicas del DCP



Fuente: Elaboración propia en base a CVUy.

Las temáticas de especialización de estos investigadores son muy variadas. Del cotejo de sus CVUy surgen 86 menciones, que agrupamos para su mejor intelección. En la Tabla 2 se asientan los tópicos mencionados por al menos tres docentes.

Tabla 2
Temáticas de especialización mencionadas por los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP

Temas de Especialización	Menciones
Políticas Públicas	11
Estado / Reforma del Estado / Adm. Pública / Gestión Pública / Gob. Electrónico / Gobernanza	9
Políticas educativas, de infancia y juventud	7
Metodología / transdisciplina / interdisciplina	6
Economía política	5
Política comparada / estudios comparados	5
Políticas sociales / redistributivas	5
Democracia / ciudadanía	4
Política exterior / Latinoamericana / RRII / seguridad internacional	4
Instituciones / gobierno / actores / partidos	4
Estudios sobre la Ciencia Política	3
Análisis / monitoreo / evaluación / innovación	3

Fuente: Elaboración propia en base a CVUy.

Como podría suponerse, las adscripciones a los reductos más generales de las Políticas Públicas, por un lado, y del Estado, por otro, son las que recogen la mayoría relativa de las menciones que resultan, además, cuantitativamente muy similares. El resto de las referencias corresponden a un amplio abanico de políticas sectoriales, enfoques y objetos de estudio, poniendo de manifiesto el pluralismo y la amplitud que caracteriza a los estudios nacionales en estas áreas.³

3 Aunque no ha sido objeto de análisis en este artículo de investigación, corresponde además señalar que la gran mayoría de los investigadores forman parte de organizaciones y redes internacionales vinculadas a sus temas de estudio. A título de ejemplo, los dos Grupos de Investigación de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política dedicados específicamente al estudio de las políticas públicas cuentan,

La producción bibliográfica de los investigadores de las Áreas de Políticas Públicas del DCP

En virtud de la innegable relevancia de la producción bibliográfica para las carreras y reconocimiento de los investigadores, la utilizaremos como indicador de algunos de los rasgos principales del quehacer académico de los investigadores del DCP, y de las estrategias de divulgación que adoptan. Haremos foco en la cuantía de esa producción, en los lugares y formatos de publicación, en el idioma en el que se elaboraron, y en la categoría de revistas en las que se publicaron los artículos científicos en los últimos seis años. En la Tabla 3 se presentan las 307 publicaciones producidas en ese período; en promedio, cada integrante de estas áreas

a la fecha de redacción de este texto, con coordinadores que integran el DCP.

produce 1.89 publicaciones por año. Apreciadas según el país de publicación, y en términos gruesos, se dividen prácticamente en tercios entre las publicadas en Uruguay (correspon-

diendo mayoritariamente a libros o capítulos de libros), en otros países de América Latina, y en países del norte global.

Tabla 3
Publicaciones de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según país (2017-2022)⁴

País de publicación	Frecuencia	Porcentaje
Uruguay	115	38%
Brasil	35	11%
Resto de América Latina y Caribe	31	10%
Reino Unido	28	9%
Estados Unidos y Canadá	26	8%
Argentina	21	7%
Resto de Europa	20	7%
México	18	6%
España	12	4%
Resto del mundo	1	0%
Total	307	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CVUy.

En cuanto a los formatos de las publicaciones, existe cierta paridad entre los textos incluidos en revistas académicas, por un lado, y en libros y capítulos de libro, por otro. Si se las considera conjuntamente, casi ocho de cada diez publicaciones se plasma en uno de estos formatos tradicionales. Complementariamente, los informes técnicos producidos dan cuenta de una producción aplicada minoritaria, pero igualmente relevante (Tabla 4).

4 Incluye exclusivamente las publicaciones que tienen por objetos el Estado y las Políticas Públicas.

Tabla 4
Publicaciones de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según formato (2017-2022)

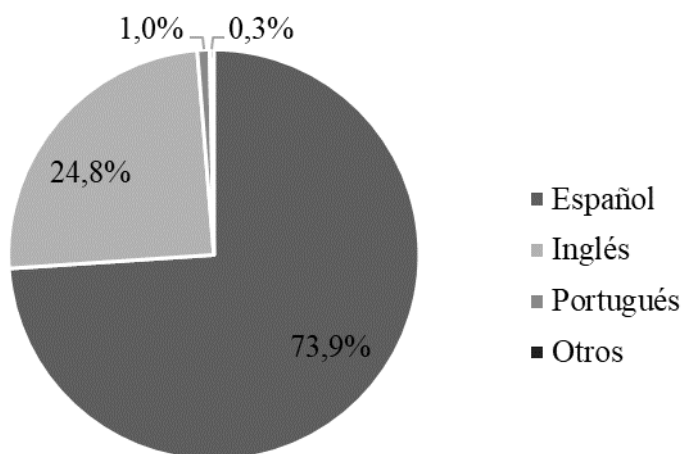
Formato de publicación	Frecuencia	Porcentaje
Artículo	123	40%
Capítulo de libro	97	32%
Trabajo técnico	38	12%
Documento de trabajo	21	7%
Libro	14	5%
Trabajo publicado en evento	13	4%
Informe de investigación	1	0%
Total	307	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CVUy.

En el Gráfico 2 que sigue se representa otra variable de interés, como es el idioma en que se comunican los resultados de las investigaciones. La cuarta parte de los artículos se pu-

blicaron en inglés, respondiendo a la creciente tendencia a la globalización de la producción de las Ciencias Sociales.

Gráfico 2
Artículos de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según idioma (2017-2022)

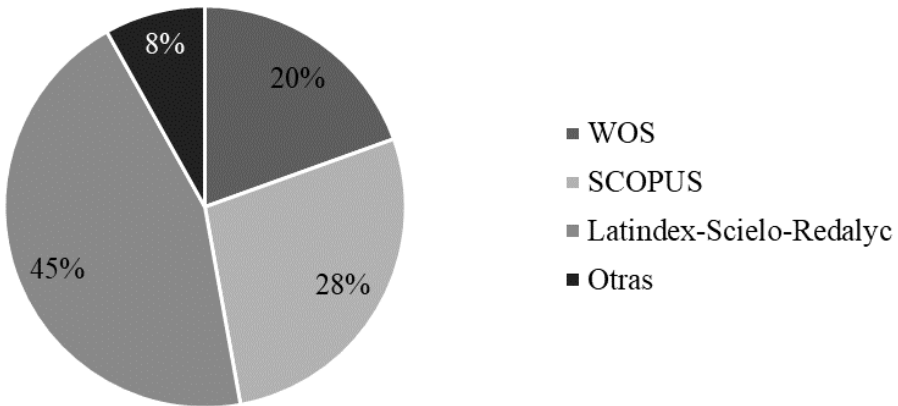


Fuente: Elaboración propia en base a CVUy.

Para cerrar este apartado, relevamos los destinos de los artículos, según la indexación de la revista en la que se publicaron. De manera creciente, la publicación en revistas “bien indexadas” es considerada por los sistemas nacionales de investigación y otras instancias de valoración de la producción académica como un indicador fundamental para ponderar la calidad de los textos. De allí que resulte de interés conocer la distribución de los artículos entre revistas indexadas en distintos repositorios, más allá de los múltiples cuestionamientos existentes a este expediente como modalidad principal de valoración de la excelencia académica (Beigel, 2013; Rozemblum, Alpe-

rin y Unzurruzaga, 2021; Vélez-Cuartas, Lucio-Arias y Leydesdorff, 2015). Teniendo en cuenta que las revistas académicas suelen estar indexadas en varias bases, se asignaron las categorías de forma excluyente, siguiendo este orden: 1. Web of Science (WOS)⁵; 2. SCOPUS; 3. Latindex-SciELO-Redalyc; 4. Otras. Como se visualiza en el Gráfico 3, casi la mitad de los artículos publicados en los últimos seis años corresponden a revistas indexadas en los dos catálogos más prestigiosos a nivel global (Web of Science y SCOPUS). Un porcentaje apenas inferior fue publicado en revistas incluidas en repertorios regionales.

Gráfico 3
Artículos de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según indexación de la revista (2017-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a CVUy y sitios web de las revistas.

5 Se incluyen aquí tanto la colección principal de WOS (“Social Sciences Citation Index”) como la secundaria de publicaciones emergentes (“Emerging Sources Citation Index”). En todas las categorías, se tomó en cuenta la asignación que realiza el sistema CVUy.

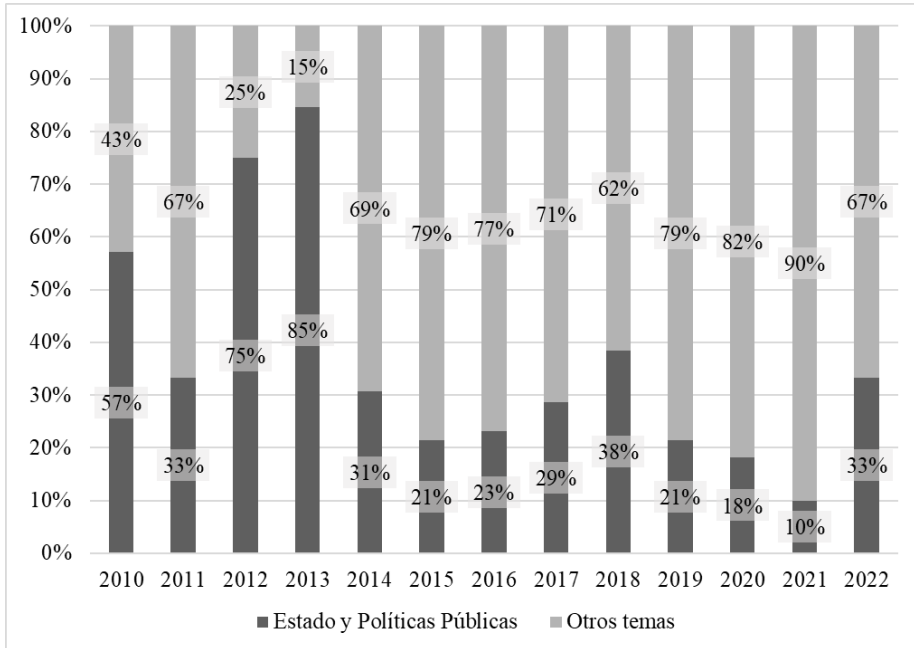
El Estado y las Políticas Públicas en la Revista Uruguaya de Ciencia Política

Más allá de la producción individual de las y los investigadores, resulta de interés dar cuenta de la presencia de estudios sobre nuestros tópicos en la revista institucional del DCP: la Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP). Esta observación nos brindará una aproximación más certera a la importancia relativa de la temática dentro del universo de temas cultivados en la institución, como así también a varias de las características salientes de esa producción.

La RUCP del DCP se publica ininterrumpidamente desde el año 1987, originariamente con periodicidad anual y a partir del año 2012 con cadencia semestral. En nuestro análisis abarcaremos el período 2010-2022. En este período son 57 los artículos dedicados al estudio del Estado y las Políticas Públicas, de autoría de investigadores del DCP, pero también de otros autores externos a la institución y al país. Representan una parte importante del total de los publicados en los últimos doce años en la RUCP, alcanzando un promedio del 37%. Aunque su presencia en esta publicación es constante, manifiesta grandes variaciones anuales, principalmente motivada por la orientación de los números temáticos de la revista (Gráfico 4).⁶

6 Un estudio previo estimó el peso relativo de los artículos sobre Estado y Política Pública en la RUCP en 25% (1987 a 1989), 17% (1990-1994), 19% (1995-1999), 39% (2000-2004) y 29% (2005-2009) (Bentancur y Mancebo, 2013).

Gráfico 4
Porcentaje de artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022), por año



Fuente: Elaboración propia.

Una mirada más cercana a esta producción nos permite aquilatar el horizonte temporal abordado. La gran mayoría –cuatro de cada cinco– atiende a procesos políticos produci-

dos a lo largo de cinco o más años, que operativamente denominamos como “históricos” (Tabla 5).

Tabla 5
Alcance temporal de artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022)

Alcance temporal	Frecuencia	Porcentaje
Histórico	46	81%
Coyuntural	9	16%
No corresponde (teórico)	2	4%
Total	57	100%

Fuente: Elaboración propia.

Si se atiende a los casos nacionales contemplados, se advierte que más del 80% se dedica al análisis de países de la región. Apenas uno de

cada seis artículos es de naturaleza comparada (Tabla 6).

Tabla 6

Alcance geográfico de artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022)

Alcance geográfico	Frecuencia	Porcentaje
Caso nacional en Am. Lat.	46	81%
Comparación intrarregional	8	14%
Comparación interregional	1	2%
No corresponde (teórico)	2	4%
Total	57	100%

Fuente: Elaboración propia.

Por último, identificamos la región en la que fueron publicados los textos incorporados en las citas bibliográficas incluidas en esos 57 artículos, a modo de indicador de las influencias teóricas principales. Aunque se constata una mayoría de referencias latinoamericanas, el peso de las citas del Norte Global es muy con-

siderable (4 de cada 10). Aun así, esa influencia se halla subestimada en nuestra muestra, por cuanto no se computan en esta categoría a textos publicados originariamente en el Norte, pero citados en una versión traducida en nuestra región (Tabla 7).

Tabla 7

Región de publicación de las referencias bibliográficas de los artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022)

Región	Frecuencia	Porcentaje
América Latina	1317	56%
Estados Unidos, Canadá y Europa	1038	44%
Resto del mundo	1	0%
Total	2356	100%

Fuente: Elaboración propia.

La enseñanza del Estado y las Políticas Públicas en las carreras de grado y posgrado del DCP

El DCP tiene a su cargo tres carreras que incluyen cursos dedicados al Estado y las Políticas Públicas: en el nivel de grado, la Licenciatura de Ciencia Política; en el nivel de posgrado, la Maestría en Ciencia Política y la Maestría en Políticas Públicas. La Licenciatura de Ciencia Política, como su nombre lo indica, ofrece una formación general en la disciplina. Fue creada en el año 1988, y en su perfil de egreso los conocimientos y competencias vinculados a nuestros temas aparecen ampliamente representados:

“... formas profesionales de primer grado que puedan desempeñarse en las instituciones del Estado, en los organismos de acción social y en las entidades privadas, mediante el cumplimiento de las tareas básicas de la disciplina, todas las cuales giran en torno al análisis de los fenómenos políticos, considerados en su especificidad y autonomía. En esa línea se incluye la investigación original y la investigación aplicada, de orden teórico y empírico, la docencia sistemática en la materia, el asesoramiento técnico, la gestión pública a nivel nacional y municipal, la administración electoral. En términos comprensivos, ello comprende generalmente, la participación en el diseño y la aplicación de las políticas públicas en diversas áreas”.⁷

Por su parte, la Maestría en Ciencia Política –que se imparte desde el año 1997– no refiere de manera tan explícita a la formación en políticas públicas en su plan de estudios actual, si bien menciona que sus egresados “... serán capaces de desempeñarse como expertos/as en algún/os campo/s de la disciplina (...) también estarán en condiciones de cumplir fun-

ciones de consultoría, asesoramiento, diseño y gestión”.⁸

Finalmente, la Maestría en Políticas Públicas, de carácter multidisciplinario y creada en el año 2016, se dirige específicamente a “... profesionales universitarios de las más diversas disciplinas, que se desempeñen actualmente o procuren desempeñarse en el futuro como asesores o analistas de procesos de políticas públicas, decisores, gestores a nivel supranacional, nacional o regional, en instituciones públicas o privadas”.⁹

En la Tabla 8, se enlistan los cursos sobre Estado y Políticas Públicas que forman parte de las tres carreras, indicándose el régimen de cursado y la orientación de cada uno.

7 Plan de Estudios del año 2009, pp. 23-24.

8 Plan de Estudios del año 2021, pág. 5.

9 Plan de Estudios del año 2016, pág. 9.

Tabla 8
Programas de cursos de Estado y Políticas Públicas, según programa de estudios, régimen de cursado y perfil predominante

Programa de estudios	Curso	Régimen de cursado	Perfil predominante
LCP	Políticas Públicas (ciclo inicial)	Obligatoria	Académico
	Estado y Políticas Públicas I		
	Estado y Políticas Públicas II		
	Estado y Políticas Públicas III		
	Introducción a la evaluación de políticas públicas	Electiva	Mixto
	Análisis de Políticas Públicas		Profesional
MCP	Teoría Política I	Optativa	Académico
	Estado y Reforma del Estado		
	Las políticas públicas en América Latina		Mixto
	El estudio de las políticas públicas		
MPP	Introducción a las Políticas Públicas	Obligatoria	Académico
	Gestión Pública		Mixto
	Análisis de Políticas Públicas		Profesional
	Diseño de políticas y evaluación de procesos		

Fuente: Elaboración propia en base a los planes de estudio y los programas de los cursos

Poniendo el foco en los perfiles de cada curso, se pueden advertir diferencias entre las tres carreras que los contienen. Los cursos que pertenecen a la LCP evidencian un predominio del perfil académico, teniendo en su instancia final dos materias electivas con una orientación mayor hacia el campo profesional. Dentro de las maestrías, y en concordancia con los respectivos perfiles de egresos antes referidos, se evidencia el predominio de las opciones académicas en la MCP y del perfil profesional en la MPP. El carácter generalista de la MCP explica el carácter optativo de los cursos vinculados a nuestros temas, que en cambio son de naturaleza predominantemente obligatorios en los otros dos programas.

Un segundo elemento de consideración es la composición temática y secuencia de los cursos antes mencionados. Como se aprecia en la Tabla 9, en la LCP se inicia la carrera con una materia en la que se imparten los fundamentos para comprender el Estado y las Políticas Públicas. Luego, se brinda un curso que se basa en la comprensión del Estado y sus instituciones, así como de sus distintas fases (el Estado liberal, los Estados de Bienestar, sus crisis y reformas) (EyPP I). Posteriormente, el curso EyPP II aborda las cuestiones de la burocracia, su concepción tradicional, su adaptación al Estado de Bienestar, las críticas al modelo y las reformas de la Nueva Gerencia Pública. En el tercer curso de este módulo (EyPP III), se profundiza en los distintos enfoques teó-

ricos para estudiar el Estado (sociocéntricos, estadocéntricos), se aborda la cuestión de los modelos de capitalismo, la agenda desarrollista y neodesarrollista, los diversos tipos de Estados y regímenes de bienestar, y se familiariza al estudiante con una serie de recortes y enfoques teóricos (industrialización, recursos de poder, enfoques neoinstitucionalistas y neodependentistas). Finalmente, se ofrecen dos opciones con énfasis aplicado en EyPP IV. La opción de análisis de políticas trabaja con los árboles de problemas y de soluciones, con el mapeo de actores y el análisis de discurso, la evaluación de alternativas de políticas, la planificación estratégica, los planes operativos, los marcos lógicos, las estrategias de monitoreo y evaluación, entre otros. La alternativa de evaluación de políticas se centra específicamente en esta fase del ciclo de las políticas, a partir de distinguir las operaciones de evaluación y de monitoreo, enseñar qué componentes de una política son evaluables, e introducir el enfoque de análisis basado en evidencia.

A partir del nuevo plan de estudios implementado desde el año 2022, en la MCP existe una ordenación temporal en la oferta de los cursos, pero son los estudiantes quienes confeccionan su propia ruta de cursado en un esquema de alta flexibilidad. El plan está compuesto por dos materias dedicadas al Estado: una asignatura esencialmente teórica, dedicada a la comprensión del Estado moderno y contemporáneo (“Teoría Política I”); y otra al estudio de la estructura política del estado uruguayo a partir de sus rasgos matrices constitutivos, y de su evolución histórica a lo largo del siglo XX (“Estado y Reforma del Estado”). Además, cuenta con dos asignaturas dedicadas a las políticas públicas, donde una repasa en los marcos teóricos sobre el proceso, el análisis y el diseño de las políticas públicas (“El estudio de las políticas públicas”), y la otra problematiza la elaboración principalmente anglosajona de los enfoques teóricos utilizados en el campo disciplinario para la comprensión de

las políticas en el continente latinoamericano (“Las políticas públicas en América Latina”).

Por su parte, la MPP cuenta con un curso que introduce a sus estudiantes al campo de estudio de las políticas públicas y busca nivelar los conocimientos ante la heterogeneidad de formaciones de su estudiantado (“Introducción a las Políticas Públicas”). En el semestre siguiente, se imparten los tres cursos restantes. “Análisis de Políticas Públicas”, que apunta a presentar los modelos clásicos de análisis de políticas públicas, a reflexionar críticamente sobre sus alcances, y a ejercitar su aplicación a casos nacionales. El curso de “Gestión Pública” hace foco en las reformas de la administración pública experimentadas en las últimas décadas del siglo pasado y en las transformaciones más recientes, y presenta algunas herramientas propias de la gestión estatal. En último lugar, el curso “Diseño de políticas y evaluación de procesos” da cuenta de enfoques metodológicos útiles para analizar las causas de los problemas, evaluar alternativas y formular recomendaciones de políticas.

Tabla 9
Módulos temáticos de los programas de cursos de Estado y Políticas Públicas del DCP

Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
Programa							
Políticas Públicas (ciclo inicial)	Estado y Políticas Públicas	La delimitación del campo de las políticas públicas	El ciclo de las políticas públicas	Actores y variables explicativas de las políticas públicas	Institucionalidad, gestión y calidad de las políticas públicas		
Estado y Políticas Públicas I	Introducción conceptual sobre el Estado e Instituciones	Perspectivas del Estado como agente autónomo y su vínculo con actores sociales	El Estado liberal. Características y consolidación	Críticas y reacciones al Estado liberal	Emergencia, consolidación y crisis del Estado de Bienestar	El Estado en América Latina y su vínculo con los nuevos movimientos sociales	
Estado y Políticas Públicas II	Aspectos político-normativos de la Administración Pública Tradicional (APT)	Tempranas críticas a la APT y su adaptación Estado Keynesiano de Bienestar (EKB)	El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP)	Procesos de reforma de los Estados contemporáneos: ¿Post NGP?	Reforma del Estado en América Latina. El Estado uruguayo y sus reformas administrativas		
Estado y Políticas Públicas III	Enfoques teóricos sobre el Estado y las políticas públicas	Integralidad del desarrollo, tipo y régimen de Estado, y variedades de capitalismo y agenda desarrollista	Enfoques teóricos y evidencia sobre las reformas liberales del Estado Social y las re-reformas en la era del nuevo desarrollismo	Enfoques normativos o propositivos			

Programa	Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
LCP	Introducción a la evaluación <i>versus</i> evaluación de políticas públicas	Evaluación <i>versus</i> monitoreo	Componentes evaluables de la política o programas	Enfoque basado en evidencias				
	Análisis de Políticas Públicas	Las Políticas Públicas y el Análisis de Políticas Públicas	El diseño de las Políticas Públicas	De la planificación a la evaluación de las Políticas Públicas				
MCP	Teoría Política I	Conceptualización del Estado y teorías del Estado moderno y contemporáneo	Explicaciones sobre el Estado contemporáneo: neo-institucionalismo, neo-weberianismo, neo-corporativismo y neo-marxismo	Explicando las reformas del Estado en el contexto liberal	De las variedades de capitalismo a la agenda del desarrollo	Capacidades estatales y gobernanza		
	Estado y Reforma del Estado	Matriz originaria	Trayectoria de poliarquía y democracia de partidos	Coyuntura crítica fundacional	La institucionalización del pluralismo	Los círculos del espacio público	Del reformismo desarrollista a la transición liberal	

Programa	Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
MCP	El estudio de las políticas públicas	Los sub-campos del estudio de las políticas públicas	Enfoques teóricos sobre el <i>policy-making process</i>	El “análisis de políticas” y sus aportes para ponderar las alternativas	El subcampo del <i>policy design</i> : de las “herramientas” a la “arquitectura institucional”			
	Las políticas públicas en América Latina	La construcción del campo de las políticas públicas, en el norte global y en América Latina	Peculiaridades institucionales de las políticas públicas en América Latina. Características distintivas y aportes teóricos	El proceso de elaboración de las políticas públicas en América Latina. Características distintivas y aportes teóricos	Tópicos y desafíos para las políticas públicas de la región: transformaciones estatales, modelos de desarrollo, políticas sociales y seguridad pública	La hechura de las políticas públicas en Uruguay: ¿qué tan “latinoamericana” es, y qué constructos teóricos contribuyen a su explicación?	La enseñanza y la investigación de las políticas públicas en América Latina. Estado de situación y alternativas de desarrollo	
MPP	Introducción a las Políticas Públicas*	¿Qué entendemos por “políticas públicas”? El estudio “de” y “en” las políticas	Las decisiones de políticas públicas: racionalidad técnica vs lógica política	La estructura: incentivos y restricciones institucionales para la acción pública; La agencia: categorías, intereses, recursos, roles y patrones de acción de los actores de las políticas	Una relación compleja: expertos y políticos; Las disputas por el control de las políticas: burócratas vs. Gobernantes	Estrategias y problemas en la implementación de las políticas públicas	Definiendo las características de una “buena” política pública; Una aproximación cualitativa a los resultados: políticas exitosas, políticas fallidas	Discutiendo el alcance de los enfoques dominantes para explicar las Políticas Públicas en América Latina

Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
Gestión Pública*	Las fuentes teóricas del paradigma NPM; El nuevo paradigma cuestionado	Flexibilización del servicio civil; Patronazgo y servicio civil	Modelos post-nueva gestión pública	Gestión por resultados; Gobierno abierto y transparencia	Reforma del Estado en Uruguay; Agencificación en Uruguay	El futuro del Servicio Público	
Análisis de Políticas Públicas	Modelos clásicos en el APP	El oficio del analista de PP					
Diseño de políticas y evaluación de procesos	Diseño crítico de políticas públicas	Problematización	Actores y narrativas	Métodos de futuro	Teoría de cambio	Transdisciplina	Pensamiento sistémico y herramientas para la síntesis de conocimiento

Fuente: Elaboración propia en base a los programas de los cursos.¹⁰

10 Los cursos señalados con un asterisco (*) no contaban con módulos predefinidos, por lo que los títulos de cada sesión fueron agrupados. En la Tabla 10 se procura aquilatar la importancia relativa de nuestra temática según la cantidad de trabajos de egreso de carreras producidos (monografías finales de Licenciatura, tesis de Maestría, pasantías laborales), en relación al total. Los datos dejan de manifiesto el alto número de estudiantes que egresan de sus estudios de grado con un trabajo monográfico sobre el Estado y las Políticas Públicas (28% del total, y 37% si no se consideran las pasantías laborales). En la Maestría de Ciencia Política, a pesar de su carácter generalista, uno de cada dos estudiantes se dedica a la subdisciplina previo a su egreso.

Tabla 10
Trabajos finales de egreso por carrera, según su dedicación al Estado y las Políticas Públicas

Tema del trabajo de egreso de carrera	LCP		MCP		MPP	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Estado y Políticas Públicas	137	28%	34	49%	3	100%
Otros	227	47%	36	51%	0	0%
Pasantía	121	25%	-	-	-	-
No disponible	2	0%	0	0%	0	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos a noviembre de 2022 de las Bedelías de Grado y Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales.

Otra de las cuestiones incorporadas al análisis fue el relevamiento de datos de las referencias bibliográficas incluidas en los programas de esos cursos. La mayor parte de las y los autores citados son del norte global, llegando al 62%

del total si se los considera en conjunto. Los autores uruguayos referenciados son uno de cada cinco, en tanto los del resto de América Latina representan apenas uno de cada siete (Tabla 11).

Tabla 11
Nacionalidades de las y los autores más citados en los programas de cursos de Estado y Políticas Públicas (por región)

Región	Frecuencia	Porcentaje
Europa	165	35%
Estados Unidos / Canadá	127	27%
Uruguay	90	19%
Resto de Am. Latina	79	16%
Resto del mundo	9	2%
No determinada	4	1%
Total	474	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los programas de las asignaturas.

II. Conocimiento especializado, políticas y gestión pública en Uruguay

En América Latina los procesos de aplicación de conocimiento a las políticas públicas pueden ser rastreados hasta, al menos, la mitad del siglo pasado. A partir de ese momento, aparecieron distintas organizaciones dedicadas a los estudios sobre problemas del desarrollo económico y social. Así surgen instituciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), entre varias organizaciones dedicadas a elaborar informes y estadísticas orientadas a la formulación de políticas. Sumado a ello, importantes organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OEA, UNESCO y distintos programas de las Naciones Unidas, así como una parte de la cooperación internacional (proveniente de Estados Unidos, Francia, España y Suecia, entre otros países), se orientaron al financiamiento del conocimiento aplicado y del intercambio de expertos. En el campo de la sociedad civil, también aparecieron fundaciones internacionales como *Ford Foundation*, Konrad Adenauer o Fundación Rockefeller, que transferirían fondos para la investigación en la región (Alonso *et al.*, 2022; Pérez Salgado, 1997).

Si ponemos el foco en Uruguay, algunas de estas características mencionadas pueden ser visibles en un recorrido que también se inicia a mediados del siglo XX. Ello, por supuesto, en el contexto de un país pequeño y poco poblado en términos regionales, lo que se refleja en una comunidad académica y de analistas más reducida, y en un conjunto acotado de organizaciones dedicadas al desarrollo de conocimiento aplicado a las políticas públicas. Suele situarse el primer mojón en el año 1954, cuando vio la luz un informe de un consultor estadounidense, John O. Hall, titulado “*La administración pública en el Uruguay: sugerencias para una reforma de la organización admi-*

nistrativa” (Hall, 1989). Este informe puede señalarse como el primer diagnóstico comprensivo del funcionamiento del sector público en Uruguay, incluyendo también recomendaciones para su reforma. Una década después se publica el informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1966), ya bajo el auge de las ideas desarrollistas y de la planificación provenientes de la CEPAL. La CIDE fue conformada por expertos nacionales, y desarrolló un exhaustivo análisis de la realidad del país en términos económicos y también de su estructura de gobierno. Este sería el primer intento para abordar de forma sistemática los problemas del desarrollo en Uruguay, y proponer reformas en las políticas. En el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974” que sintetizó su trabajo se establecieron recomendaciones para modernizar, racionalizar y coordinar la gestión pública, crear nuevas instituciones estatales orientadas al planeamiento y la regulación económica, e impulsar una serie de iniciativas en materia agropecuaria, de industria, educación, etcétera (Garcé, 1999; Bértola *et al.*, 2018). Entre los productos más importantes de la CIDE en el ámbito de la gestión pública, se destacan dos creaciones institucionales del año 1967: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (como dependencia de la Presidencia de la República con rango ministerial), y la Oficina Nacional del Servicio Civil.

El tercer hito en los mapeos de la administración pública uruguaya corresponde al llamado Informe Oszlak, producido en el año 1972 por el connotado experto argentino. Este estudio constituye una radiografía del aparato estatal de la época en varias dimensiones (gestión del personal, financiera, normativa), e incorpora además un análisis de su productividad (Nuesch, 2014). En los años posteriores, las posibilidades de creación de conocimiento aplicada a las políticas públicas estuvieron constreñidas por las imposiciones de la dictadura militar que sufrió el país entre

1973 y 1985, con la consiguiente intervención de la Universidad de la República y la fuerte limitación al desarrollo de conocimiento dentro del ámbito público. Surgieron entonces una serie de instituciones en el ámbito de la sociedad civil, como el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), ambos en 1975; y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR) en 1977, que se sumaron a otras de más larga trayectoria, como el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), fundado en 1957. Estas instituciones tendrían un rol fundamental en mantener viva la formación de profesionales en Ciencias Sociales y Economía, y también en continuar con la producción de conocimiento sobre asuntos relevantes de la realidad nacional. Los centros referidos lograron funcionar a partir del financiamiento internacional proveniente de donantes tales como Fundación Ford, IDRC (Canadá), IAF (Estados Unidos) y otros fondos de cooperación mayoritariamente de países europeos (Alonso *et al.*, 2019; Laens, 2010). Su producción fue apreciable. Entre 1975 y 1996 el CIESU elaboró más de 300 publicaciones (documentos de trabajo, cuadernos, series de libros, estudios específicos), en temas vinculados al desarrollo de la ciencia y la tecnología, demografía y población, mercado laboral, género y vivienda y urbanización, entre muchos otros. CIEDUR, por su parte, desarrolló un perfil más interdisciplinario, incorporando profesionales destacados en temas de política económica, desarrollo agropecuario, mercado laboral e inmigración, así como historia y otros estudios propiamente politológicos (Alonso *et al.*, 2019). En la misma línea, el CLAEH crearía sus programas de Sociología, Ciencia Política y Economía, especializando buena parte de su producción en los estudios del desarrollo local. Muchos de las y los investigadores de estos centros desarrollarían posteriormente sus carreras académicas en

distintas Facultades de la UdelaR (en especial las de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas), una vez que fue reinstaurada la democracia en Uruguay en el año 1985.

El retorno democrático, y la consiguiente recuperación de la autonomía de la UdelaR ampliaría progresivamente la formación en Ciencias Sociales, y abriría espacios para la investigación. Como se señaló más arriba, la puesta en marcha en su seno de la carrera de Ciencia Política a principios de la década de 1990 marcó un hito fundamental. La mayor relevancia que progresivamente ganaron las temáticas de Estados y Políticas Públicas en los planes de estudio y la producción bibliográfica de sus docentes contribuyó a consolidar una mayor masa crítica de profesionales vinculados a las distintas manifestaciones de la gestión pública (Bentancur y Mancebo, 2017; Garcé y Rocha, 2015). Con el paso de los años, este interés originariamente académico fue abriendo caminos hacia lógicas más orientadas al conocimiento práctico y a la práctica profesional, lo que explica la fundación de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política en el año 2006. No obstante, todavía hoy no existe un vínculo estable y permanente entre estas acumulaciones científicas y recursos personales con las distintas dependencias, en un contexto en el que todavía priman las profesiones liberales clásicas como fuente primaria de asesoramiento para la formulación de las políticas públicas (principalmente, abogados y contadores), a las que más recientemente se suman los economistas.

A partir de 2005, la llegada del centroizquierdista Frente Amplio (FA) al gobierno nacional iría modificando parcialmente ese panorama. El incremento en la cantidad de profesionales con formación en el análisis de políticas que participó directamente en su diseño o asesoramiento se aceleró, tanto en roles internos (como funcionarios o en cargos de confianza) como externos (consultorías o trabajos académicos). Como señalan Garcé

y Rocha (2015), este hecho se relacionó, por una parte, con una demanda de técnicos en diversos ámbitos de políticas públicas para impulsar una agenda de reformas ambiciosas; y por otra, con la identificación de una parte significativa de los profesionales del campo de las políticas públicas con ese partido político (Garcé, 2014; Villegas Plá, 2015). Algunos ejemplos ayudan a ilustrar estas afirmaciones. A nivel interno del sector público, el primer gobierno del FA partiría con una agenda relevante en materia de reforma del Estado liderada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), históricamente enfocada en el análisis presupuestal y control financiero. Para ello, y con el apoyo del BID, se creó a su interior el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), como espacio encargado de promover y apoyar la gestión por resultados en el sector público a partir de instrumentos como el desarrollo de indicadores de desempeño, la planificación, el monitoreo y la evaluación de políticas claves (Ramos y Milanese, 2020). Esto implicó la conformación de una nueva plantilla de funcionarios, diferenciable de la tradicionalmente existente en la OPP, incorporando a politólogos, sociólogos y economistas. En términos de evaluación de políticas, buena parte de los esfuerzos de AGEV se enfocaron en el desarrollo de evaluaciones DID (Diseño, Implementación y Desempeño) de políticas claves. En ese marco, se desarrollaron aproximadamente treinta evaluaciones, muchas de ellas sobre intervenciones estratégicas del sector público. Además de estos desarrollos a la interna de la administración pública, también se recabó conocimiento externo para el diseño de políticas públicas estratégicas. Tal fue el caso de dos programas sociales de transferencias que fueron jerarquizados a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005: el denominado “Plan de Emergencia” y el posterior “Plan de Equidad”. Estos “buques insignia” del primer gobierno del FA se construyeron en estrecha

relación con académicos de la UdelaR. También incidieron al momento de su evaluación, a cuyos propósitos se estableció un “marco de cooperación permanente” con esa institución universitaria (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009). Así, buena parte de las nuevas políticas, o la revisión de las existentes, partieron de estudios y consultorías realizadas por académicos de la UdelaR, en particular de las Facultades de Ciencias Sociales (con participación relevante del DCP) y de Ciencias Económicas y Administración. Esta mayor conexión en términos de política entre el gobierno y la universidad estatal tuvo su correlato en el crecimiento de las denominadas “fundaciones universitarias”¹¹. Se trata de instituciones para-universitarias, creadas como mecanismos ágiles para canalizar financiamiento, ejecutar proyectos y contratar personal a utilizar en los convenios de cooperación que se celebran entre la UdelaR y otros actores (principalmente del sector público). Progresivamente, estas fundaciones facilitaron la orientación hacia la creación de conocimiento aplicado sobre políticas públicas, sobre la base de convenios y proyectos a término que se gestaron a partir de demandas específicas de un elenco amplio de organismos públicos.

Más recientemente, las universidades privadas han fortalecido sus capacidades de investigación y expandido su influencia en los procesos de política pública, tanto a través de la producción de conocimiento aplicado a demanda, como de la formación de técnicos que están ocupando posiciones relevantes en el sector público. Un ejemplo de esta tendencia es el proceso de reforma educativa promovido

11 Tres se destacan: la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FAFCEA), la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS) y la Fundación Ricaldoni, vinculada a la Facultad de Ingeniería.

durante el actual gobierno de centro-derecha presidido por Luis Lacalle Pou (2020-2025), que se halla notoriamente influido por ideas y expertos provenientes de la Universidad Católica del Uruguay.

Finalmente, también los organismos internacionales han cumplido un rol de relevancia en la incorporación de conocimientos de políticas en el Estado uruguayo. Han sido actores claves para facilitar la contratación de consultores y técnicos, especialmente en instancias de diseño y evaluación. Entre esos organismos, el BID ha tenido presencia en un amplio espectro de políticas: de infancia, energéticas, tributarias, de transporte, de saneamiento. Particularmente, ha tenido históricamente un rol relevante en materia de innovaciones de políticas de seguridad pública, desde su apoyo a la creación de un Programa de Seguridad Ciudadana en 1998, hasta las reformas en el sistema de patrullaje implementadas desde 2010 por el Ministerio del Interior (Milanesi, 2020). El PNUD también ha financiado distintos proyectos e intervenciones con impacto sobre las políticas públicas, así como asesoramiento al gobierno nacional y los gobiernos locales. Además, ha realizado múltiples publicaciones sobre asuntos de género, pobreza, movilidad urbana, inversiones o mercado de trabajo, enfocados a la discusión sobre los desafíos de las políticas. De igual forma pueden mencionarse los aportes del Banco Mundial u organismos internacionales sectoriales como la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, UNICEF y UNESCO, entre varios otros.

En síntesis, los organismos públicos han incrementado, por un lado, sus capacidades propias para el desarrollo de conocimiento aplicado a las políticas. Esto se evidencia en la expansión de las distintas unidades de monitoreo y evaluación, de los observatorios, las encuestas y de otros instrumentos técnicos que son crecientemente utilizados. Por otro lado,

también han aumentado su demanda hacia proveedores externos, a través de consultorías, estudios y otros tipos de insumos de origen académico empleados como recursos de apoyo a la toma de decisiones. En algunos casos esos saberes provienen de relaciones con actores locales, universidades o centros, y en otros, se construyen a partir del vínculo con organismos internacionales. No obstante, y de manera similar a lo que ocurre en otros países de la región (Delatin *et al.*, 2015), la institucionalización de pautas o procedimientos para el uso de conocimiento sobre políticas públicas por parte del sector público es aún incipiente, y altamente dependiente del contexto de la política y de las preferencias de sus líderes. Distintos informes señalan las carencias existentes en términos de capacidades de los funcionarios y de las organizaciones públicas para desarrollar mejoras prácticas de políticas públicas. Una reciente encuesta realizada por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) a funcionarios de la Administración Central evidencia un alto grado de burocratización de sus funciones, y una escasa participación en actividades estratégicas. Casi un tercio de los funcionarios (31,4%) se dedica a tareas administrativas o de soporte a la gestión, mientras que un porcentaje notoriamente menor se orienta al asesoramiento al diseño de políticas (5.2%), al monitoreo y evaluación de políticas (2.4%), o a la coordinación de programas (2.1%). Llamativamente, casi el 40% del conjunto de los funcionarios considera que una de las principales dificultades para la correcta implementación de la política con la que están relacionados es la ausencia o mal uso de herramientas de gestión, planificación, seguimiento y monitoreo (ONSC, 2021). En la misma línea, el índice de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) del BID, que considera una serie de dimensiones de la efectividad de

los gobiernos,¹² coloca a Uruguay en un nivel intermedio en la región, por detrás de países como Brasil, Chile, Colombia y México (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015).

Atendiendo a estas deficiencias, en las décadas pasadas existieron iniciativas importantes que apuntaban a calificar a un conjunto de funcionarios públicos de planta en la realización de tareas jerarquizadas de asesoramiento y gestión de políticas públicas, pero por distintas razones terminaron fracasando. En el año 1999, se inauguró el “Curso de formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública” con el apoyo de la *École Nationale d'Administration* francesa. Este programa efectivamente especializó a nivel superior a un grupo de funcionarios, pero careció de impacto efectivo porque no se previeron mecanismos que ligaran efectivamente esos estudios con la carrera funcional. De forma todavía más ambiciosa, en el año 2007, se creó la Maestría en Políticas y Gestión Públicas en el ámbito de la ONSC, que sería impartida a través de un convenio celebrado con la UdelaR.¹³ El propósito de la maestría era formar funcionarios públicos que pudieran desempeñarse en el sub-escalafón de “Alta Conducción” creado dos años antes, para acceder al cual la culminación del programa era requisito necesario. Sin embargo, esa ligazón virtuosa se diluyó en los años posteriores, cuando esa estructura de gestión profesional jerarquizada fue eliminada y sustituida por cargos partidarios ocupados por personas de confianza política de los jefes de los ministerios.

12 Las dimensiones consideradas son: planificación, presupuesto por resultados, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación de políticas.

13 Facultades de Ciencias Económicas y Administración, Derecho y Ciencias Sociales (a través del DCP).

Conclusiones

La evolución de nuestro campo en estudio en Uruguay, tanto en el plano académico como en el profesional, puede interpretarse a partir de su relación con una característica sobresaliente del sistema político nacional: la persistente centralidad de los partidos políticos. El sistema de partidos uruguayos goza tradicionalmente de altos niveles de institucionalización, esto es, de estabilidad en la competición electoral, enraizamiento en la sociedad, legitimidad y fuerte organización (Mainwaring y Scully, 1995). Esta condición lo distingue en América Latina, como lo atestiguan múltiples estudios (Cruz, 2017; Jones, 2005; Mainwaring, 2018; Piñeiro y Rosenblatt, 2018), y ha dado lugar a la categorización del sistema político como “partidocéntrico” (Caetano, Pérez y Rilla, 1987), o “democracia de partidos” (Lanzaro, 2012).

Efectivamente, la política uruguaya no puede explicarse sin referirse en primer término a los partidos políticos. Por lo tanto, no es de extrañar que desde la década de 1980 los estudios disciplinarios nacionales se hayan inclinado por explicar las transformaciones estatales y los procesos y orientaciones de las políticas públicas principalmente (si no de manera exclusiva) a partir de la competencia partidaria y de las instituciones que la regulan, y de los cálculos de utilidad de partidos y dirigentes políticos. El desarrollo y la evolución paulatina de una subdisciplina de las políticas públicas en la academia politológica uruguaya constituye una reacción a esas perspectivas, reconociendo la gravitación partidaria, pero complejizando el análisis mediante la contemplación de otros actores domésticos y externos, un catálogo mayor de regulaciones institucionales influyentes, y explicaciones históricas e ideacionales que pretenden contribuir a una comprensión más amplia de los fenómenos políticos.

En ese proceso de unas tres décadas se logró nuclear en el principal espacio institucio-

nal especializado —el Instituto / Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, en la Universidad de la República— a un conjunto de investigadores que puede considerarse numeroso, si se lo considera en relación a la escala del sistema universitario uruguayo, e incluso en términos regionales. Se trata de un plantel docente calificado en términos de su formación superior (completada mayoritariamente en universidades latinoamericanas), considerablemente profesionalizado, y dedicado a una gama amplia de intereses temáticos relacionados al Estado y a las políticas públicas.

El foco en las actividades de investigación alumbraba una productividad apreciable (casi dos publicaciones anuales por investigador), distribuida equilibradamente tanto en sus formatos (libros y artículos), como en sus lugares de publicación (el propio país, la región y el norte global). Corresponde destacarse la tendencia a publicar en revistas académicas que forman parte de las bases internacionales más prestigiosas (WoS, Scopus), que representan la mitad de los artículos publicados en los últimos seis años. Probablemente asociada a esta tendencia se halle el creciente número de artículos publicados en idioma inglés (uno de cada cuatro). Por su parte, las publicaciones sobre el tópico en la revista académica de la institución dan cuenta de la amplitud del campo temático delineado, y de la predominancia de los abordajes con perspectiva histórica y de los estudios de caso nacionales, con una notoria carencia de estudios comparados. Asimismo, sus referencias bibliográficas expresan la influencia de textos publicados en los países desarrollados, en paralelo a antecedentes nacionales que permiten describir las particularidades de los casos estudiados.

Las acumulaciones referidas han prolijado también un estimable desarrollo de la oferta de enseñanza, tanto de grado como de posgrado. Ello se manifiesta en el reconocimiento de su objeto de estudio en los perfiles de egreso de

los planes de las carreras que imparte el Departamento, en el número de cursos ofrecidos, en las tesis estudiantiles producidas, e incluso en la implementación de una titulación específica (la Maestría en Políticas Públicas). A pesar de esta última y de innovaciones recientes a nivel de pregrado, la mayor parte de la oferta exhibe todavía una orientación principalmente académica. Si se atiende a aspectos más sustantivos, el análisis realizado de la bibliografía incorporada a los cursos da cuenta de una enseñanza muy orientada por la producción de autores del norte global, y con escasas referencias a las elaboraciones latinoamericanas. El dato puede desafiar la intuición si —como ya se indicó— se considera que buena parte de los docentes que elaboran los programas de los cursos completaron su formación en la región. Sin embargo, acompaña una impronta “de asimilación” de la producción del *mainstream* de la disciplina, que en otro estudio se ha identificado como un rasgo común en la enseñanza de estos tópicos en América Latina (Bentancur, Bidegain y Martínez, 2021).

Los nexos entre estos saberes acumulados y la generación de políticas públicas en el país también están condicionados por la matriz partidocéntrica referida. Como dejan en evidencia las frustradas experiencias de formación superior del funcionario público que se relataran previamente, tanto la baja institucionalización del conocimiento aplicado en la gestión, como las carencias en las capacidades y roles desempeñados por los funcionarios públicos, no pueden explicarse sin relacionarlas con las variables políticas contextuales. Si bien con variaciones según los períodos de gobierno y las distintas arenas de políticas, en Uruguay la producción de conocimiento sobre políticas públicas es altamente sensible al contexto político, en tanto la racionalidad técnica radicada en el sistema queda frecuentemente subordinada a la racionalidad política proveniente de los actores de gobiernos: legisladores, asesores y jefes. La absorción

de conocimiento producido fuera del sistema, por otra parte, carece de canales consolidados y estables que puedan sobreponerse a las fluctuaciones de los objetivos y de las expectativas de los representantes partidarios. Como señala Garcé (2014), el conocimiento experto es utilizado en este país como un “arma de lucha”, en el seno de un contexto pluralista en el que distintas ideas compiten, pero que en última instancia resultan instrumentalizadas por los actores políticos. Este denominado “pluralismo plebeyo”, combinación de pluralismo democrático y “anti intelectualismo”, propicia la subutilización del conocimiento especializado.

En consecuencia, y retomando la categorización de Brunner y Sunkel (1993) que esbozamos más arriba, el desarrollo del campo de estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas ha exhibido en las últimas tres décadas un vigor considerable, que altera en todas las dimensiones el panorama preexistente de la Ciencia Política en Uruguay. Ello es así por el *contexto*, en virtud del incremento en las demandas por políticas socialmente eficaces; por la *meta agenda pública*, que una vez consolidada la democracia tiende a prestar más atención al funcionamiento del aparato estatal; por un reequilibrio interno en *el propio campo del conocimiento*, antes hegemonizado por las perspectivas partidocéntricas; por la creciente inclinación hacia este recorte disciplinario *de los propios investigadores*; y, finalmente, *por la orientación y tipos de producción de conocimientos*, que aparece condicionada por las dinámicas hegemónicas de validación de saberes y prácticas. La resultancia de estos factores es un campo disciplinario dotado de identidad y desarrollo académico significativo, con vocación por participar en los circuitos académicos internacionales, y cierta capacidad de respuesta a las intermitentes demandas de conocimiento generadas desde el sector público.

Por lo tanto, los estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas con perspectiva política han adquirido legitimidad, maduración

y adecuada inserción institucional en Uruguay. Esos hitos no descartan, sin embargo, algunos desafíos para su desarrollo futuro. Sin pretensión de exhaustividad, señalamos tres a continuación.

El primero refiere a la tensión existente entre una elaboración intelectual situada, definida en relación a las necesidades ciudadanas y sociales, y otra más volcada a la inserción y reconocimiento en el ámbito global, de acuerdo a las pautas establecidas en los sistemas universitarios de los países centrales, y crecientemente recogidas por agencias nacionales de incentivo a la investigación científica. Por cierto, no es imposible generar enseñanza e investigación socialmente pertinente y reconocida científicamente. Pero es indudable que los imperativos de publicación en los *journals* más prestigiosos, cada vez más asociados con las carreras académicas, influyen en la elección de los casos y objetos de estudios, en los abordajes teóricos, en las estrategias metodológicas y en las modalidades de divulgación de los hallazgos (idioma, localización, acceso abierto o restringido). El grado de la vinculación futura de la academia nacional con la latinoamericana –imperiosa por objetos e intereses compartidos, contextos similares y posibilidades de colaboración– depende en buena medida de la forma en que se resuelva esta antinomia.

El segundo desafío guarda relación con los límites a la expansión futura de la plantilla docente, en vista de su cuantía actual, y de las limitaciones de escala del sistema universitario nacional. La extensión de la oferta de formación apunta a generar un número creciente de jóvenes especializados en la subdisciplina, cuya inserción académica ya está resultando problemática. Esta situación puede paliarse con los consabidos mecanismos de “fuga hacia adelante” –extensión de los posgrados, becas, continuación de estudios en el exterior, etcétera–, pero difícilmente pueda evitarse la pérdida de talentos en el mediano plazo si no se modifican otras variables en el

financiamiento universitario, en la estructura del sistema terciario nacional y en las salidas profesionales de los egresados. Este último aspecto se conecta con el último desafío que deseamos subrayar. Dados los imperativos de conocimiento especializado de la administración pública nacional y, más generalmente, del sistema de producción de políticas públicas, es menester construir en el país una nueva modalidad de conexión entre saberes aplicados y gestión, dotada de racionalidad y estabilidad. No se trata de una propuesta tecnocrática que soslaye la política, sino, bien por el contrario, de decisiones políticas que ambienten a escala mayor el asesoramiento experto, al servicio de los objetivos definidos por las autoridades legítimas. Con esa finalidad, es necesario reclutar profesionales del nuevo tipo en los cuadros funcionales estables del Estado, y también diseñar sistemas eficientes de colaboración de actores externos. Además de mejorar la calidad de las políticas públicas, un ensayo de este tipo emitiría señales claras sobre los conocimientos y habilidades requeridos, que resultarían aptas para orientar una formación universitaria especializada (retomando a Lasswell: conocimiento “en” las políticas) y más directamente ligada a esas necesidades.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.C.: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). *Política pública, una visión panorámica*. La Paz: PNUD. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf
- Alonso, J., Barreira, R. y Rocha, Á. (2019). *Academia y sociedad en tiempos conflictivos: los primeros 20 años de CIEDUR*. Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Alonso, M., Perrotta, D. y Riccono, G. (2022). ¿Ayudar al Estado a pensar? Sobre las dinámicas de interacción entre la investigación social y la política. *Analecta Política*. Vol. 12, Núm. 23: 1-26.
- Bandelow, N. C., Herweg, N., Hornung, J. y Zohlhnhöfe, R. (2022). Public Policy Research Born in the USA, at Home in the World? *Polit Vierteljahresschr*. Vol. 63: 165-179.
- Beigel, M. F. (2013). Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento. *Nueva Sociedad*. Núm. 245: 110-123.
- Bentancur, N. (2003). *La Ciencia Política en Uruguay: creación e institucionalización de un campo disciplinario. Trabajo final del seminario “Ciencias Sociales y políticas públicas.”* Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO - Buenos Aires: mimeo.
- Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 71: 13-36.
- Bentancur, N., y Mancebo, M. E. (2013). Pensando lo público: los desarrollos de la Ciencia Política sobre Estado y Políticas Públicas en Uruguay (1987-2012). *Debates*. Vol. 7, Núm. 3: 9-30.
- Bentancur, N., y Mancebo, M. E. (2017). La formación e inserción profesional de los licenciados en Ciencia Política de la Universidad de la República: entre el legado histórico y los desafíos a futuro. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26, Núm. 2: 27-53.
- Bértola, L. (Comp.). (2018). *50 años de historia de la OPP*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Brunner, J. J. y Sunkel, O. (1993). *Conocimiento, sociedad y política*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Bulcournf, P. (2021). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*. Núm. 39: 12-55.
- Caetano, G., Pérez, R. y Rilla, J. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*. Núm. 44: 37-61.

- CIDE (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Compendio*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Cruz, F. (2017). Volatilidad y competitividad electoral en América Latina: un estudio exploratorio de seis sistemas partidarios. *Colección*. Vol. 26: 163-211.
- Delatin, D., Texeira Carneiro, M. J. y Sandroni, L. (2015). De La Investigación a la Política Pública: Producción y Circulación de Conocimiento Científico. *Nómadas*. Núm. 42: 151-165.
- Eulau, H. y Zlomke, S. (1999). Harold D. Lasswell's legacy to mainstream political science: A Neglected Agenda. *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, Núm. 1: 75-89.
- Garcé, A. (1999). Ideas y competencia política: revisando el "fracaso" de la CIDE. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 11: 59-82.
- Garcé, A. (2014). Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34, Núm. 2: 439-458.
- Garcé, A. y Rocha, C. (2015). La Ciencia Política en Uruguay: Entre la profesionalización, la partidización y el fantasma del "Movimiento Perestroika". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 35, Núm. 1: 121-144.
- Hall, J. (1989). La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la organización administrativa. *Serie Reforma del Estado* (Vol. I). Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Jones, M. (2005). *The role of parties and party systems in the policymaking process. State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes*. Washington D.C.: IADB.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Laens, S. (2010). *35 años de CINVE: una historia subjetiva*. Disponible en: https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2020/11/Laens_-historia-de-cinve.pdf
- Lanzaro, J. (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del CLAEH*. Vol. 33, Núm. 100: 37-77.
- Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*. Vol. 1: 13-14.
- Lindblom, Ch. E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*. Vol. 19: 79-88.
- Lindblom, Ch. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*. Vol. 39: 517-526.
- Lindblom, Ch. E. (1984). *The policy-making process*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mainwaring, S. (Ed.) (2018). *Party systems in Latin America. Institutionalization, decay and collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE-CNCPPAP.
- Milanesi, A. (2020). La política de la gestión por resultados: la reforma policial en Uruguay (2010-2020). *Tesis de Doctorado en Ciencia Política*. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26538/1/TD_MilanesiAlejandro.pdf
- Nuesch, E. (2014). La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uru-

- guay. Ponencia presentada en el 5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo: Uruguay.
- Olaya, C. A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Vol. 1, Núm. 1, Art. 6.
- ONSC (2021). *Primera encuesta de capacidades de los funcionarios de la Administración Central para las políticas públicas. Informe de Resultados*. Montevideo: ONSC.
- Oszlak, O. (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública*. Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Pérez Salgado, I. (1997). El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública. *Reforma y Democracia*. Núm. 8: 1-14.
- Piñero Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2018). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*. Vol. 26, Núm. 2: 249-260.
- Ramos, C. y Milanesi, A. (2020). The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay. *International Review of Administrative Sciences*. Núm. 86, Vol. 2: 261-277.
- Roth Deubel, A. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*. Vol. 2, Núm. 2: 67-83.
- Rozemblum, C., Alperin, J.P., & Unzurruzaga, C. (2021). Las limitaciones de Scopus como fuente de indicadores: Buscando una visibilidad integral para revistas argentinas en ciencias sociales. *e-Ciencias de la Información*. Vol. 11, Núm. 2: 1-25.
- Schön, D. A. y Rein, M. (1994). *Frame reflection*. New York: Basic Books.
- Vélez-Cuartas, G.; Lucio-Arias, D. y Leydesdorff, L. (2015). Regional and global science: Publications from Latin America and the caribbean in the scielo citation index and the web of science. *El Profesional de la Información*. Vol. 25, Núm. 1: 35-46.
- Villegas Plá, B. (2015). Pensadores y pobreza. El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 224: 71-102.
- Webber, D. J. (1986). Analyzing political feasibility: political scientists unique contribution to policy analysis. *Policy Studies Journal*. Vol. 14: 545-553.
- Weible, C. M., Heikkilä, T., deLeon, P. y Sabatier, P. A. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*. Vol. 45, Núm. 1: 1-21.
- Weiss, C. (1999). *La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?* En P. Warner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Eds.). *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 377-406). México: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, K. y Lewis, J. M. (2021). Understanding, measuring, and encouraging public policy research impact. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 80, Núm. 3: 554-564.