

¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016)

Por *André Marenco** y *María Tereza Blanco Strohschoen***

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la producción científica brasileña en políticas públicas y verificar la existencia de nichos formados por superposiciones entre orígenes académicos o profesionales, agendas de investigación y modelos analíticos utilizados. Se ha tomado en cuenta que este campo presenta en el Brasil una configuración multidisciplinaria y que engloba áreas del conocimiento, como Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Sociología, Salud Colectiva, Planificación Urbana, Servicio Social (CAPES, 2017). Para esto, se examinan artículos publicados en revistas indexadas en la base SciELO entre 1996 y 2016. El análisis abarca cuatro dimensiones: (1) autor —formación académica y vínculos institucionales—; (2) enfoque principal de los trabajos —cómo se forma la agenda, se implementan y se evalúan políticas—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos. Los artículos se analizan y categorizan de manera separada de acuerdo con las cuatro dimensiones expuestas, y, posteriormente, se utiliza un análisis de correspondencia.

Palabras clave

Políticas públicas – producción científica – teorías – modelos analíticos.

Abstract

The objective of this work is to analyze the Brazilian scientific production in the area of public policies and to verify the existence of niches formed

* Profesor Titular del Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, República del Brasil.

** Becaria de Investigación del Consejo Nacional de Pesquisa Científica (CNPq). Miembro del grupo de investigación Instituciones Políticas Comparadas, de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, República del Brasil.

by overlaps between academic origins or professionals, research agendas and analytical models used. This field presents in Brazil a multidisciplinary configuration, encompassing areas of knowledge such as Political Science, Public Administration, Economics, Sociology, Collective Health, Urban Planning, Social Service (CAPES, 2017). Articles published in journals indexed at the SciELO Base between 1996 and 2016 are examined. The analysis considered four dimensions: (1) the author —academic training and institutional links—; (2) main focus of the work —agenda-setting, policy implementation, evaluation—; (3) territorial scope and unit of analysis, and (4) use of theoretical and analytical models. The articles are analyzed and categorized separately, according to the exposed dimensions, with later use of correspondence analysis.

Key words

Public policies - scientific production - theories - analitic frameworks.

Introducción

El campo de estudios sobre políticas públicas presenta en el Brasil una configuración heterogénea y multidisciplinaria (Marques, 2013). Melo (1999) identifica un predominio de estudios de caso y la ausencia de una agenda común de temas que investigar. Souza (2003) constata lagunas temáticas y deficiencias teóricas y metodológicas. Arretche (2003) observa que los temas de investigación se subordinan a la agenda política gubernamental. Por su parte, sirviéndose de un análisis bibliométrico, Secchi y Zappellini (2016) examinan los referenciales teóricos empleados por autores de trabajos publicados en las principales revistas e identifican precarias articulaciones entre comunidades epistémicas. En contraste, Marques y Souza (2016) reconstruyen la evolución del campo desde los setenta del siglo xx y notan convergencias teóricas y metodológicas.

El objetivo de este trabajo es analizar la producción científica brasileña en políticas públicas y verificar la existencia de nichos formados por superposiciones entre orígenes académicos o profesionales, agendas

de temas que investigar y modelos analíticos utilizados. Se ha tomado en cuenta que este campo presenta en el Brasil una configuración multidisciplinaria y que engloba áreas del conocimiento, como Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Sociología, Salud Colectiva, Planificación Urbana, Servicio Social (CAPES, 2017). Para ello, se examinan artículos publicados en revistas indexadas en la base SciELO entre 1996 y 2016. El análisis abarca cuatro dimensiones: (1) autor —formación académica y vínculos institucionales—; (2) enfoque principal de los trabajos —cómo se forma la agenda, se implementan y se evalúan políticas—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos. Los artículos se analizan y categorizan de manera separada de acuerdo con las cuatro dimensiones expuestas, y, posteriormente, se utiliza un análisis de correspondencia.

Además de esta presentación en formato de resumen, el siguiente apartado muestra un mapeo del campo de políticas públicas en el Brasil para rescatar trabajos sobre el tema y comprender cómo se configura la producción científica de esta área. Luego, a partir de la información de los artículos analizados, se muestran los procedimientos y los resultados. El artículo finaliza con un planteo de los hallazgos en forma de conclusión.

1. Mapeo del campo de las políticas públicas en el Brasil

Las políticas públicas cuentan con un núcleo de modelos explicativos sobre cómo formar una agenda de políticas, cómo llevar a cabo procesos de decisión institucional y qué capacidad se necesita para implementarlas. Esto configura una pauta de investigación que busca responder un conjunto de preguntas compartidas por investigadores académicos y *policy makers*: ¿Cómo explicar la variación en los tipos de políticas gubernamentales? ¿Qué factores contribuyen a que se expanda el gasto público y se definan las prioridades estatales? ¿Cuáles son las causas para la estabilidad o para el cambio en las políticas públicas? ¿Cómo influyen los procedimientos de decisión al momento de elegir cuáles deben adoptarse? ¿Qué condiciones afectan la capacidad para implementarlas?

¿Por qué sus resultados presentan divergencias? ¿Cómo explicar la variación en los modelos de *welfare state* que se observan en las poliarquías occidentales? (Cingolani, 2013; Esping-Andersen, 1990; Hall y Thelen, 2009; Ingram, Deleon y Schneider, 2016; Knill y Tosun, 2008; Lowi, 2008; Moran, Rein y Goodin, 2006; Peters, 2016; Rothstein, Samanni y Teorell, 2012; Sabatier, 2007).

¿Existe una agenda de investigaciones compartida entre los especialistas del campo de políticas públicas en el Brasil? ¿Los investigadores brasileños suelen utilizar modelos analíticos empleados en estudios comparativos para examinar la formación de la agenda o la implementación de políticas gubernamentales? ¿Puede hablarse de una *comunidad epistémica de políticas públicas*, caracterizada por agendas, conceptos y modelos explicativos comunes, que contribuya a acumular producción científica y que genere conocimiento sobre cómo decidir e implementar políticas públicas?

En uno de los primeros trabajos de mapeo del campo, Melo (1999) identifica tres subconjuntos temáticos: (i) enfoque en *politics*, con investigaciones sobre instituciones e intermediación de intereses, clientelismo y corporativismo; (ii) políticas sectoriales; (iii) evaluación de políticas. Melo, incluso, destaca que, a finales de los setenta y comienzos de los ochenta del siglo xx, se genera una renovación y diferenciación temática, y se combinan enfoques empíricos con la teoría sociológica. Desde los noventa, hay un incremento de estudios inspirados en la agenda neoinstitucionalista sobre la reforma del Estado o la influencia de configuraciones institucionales, como el federalismo sobre la producción de políticas públicas. De cualquier manera, el autor aclara que, si bien se produce un crecimiento horizontal —escasamente institucionalizado y de un precario acúmulo— en la agenda de estudios de políticas públicas, esta no se acompaña de una densificación vertical, lo que se manifiesta en el predominio de estudios de caso y la falta de una agenda común de temas que investigar.

Posteriormente, Arretche (2003) advierte un proceso de expansión e institucionalización del campo de estudios sobre políticas públicas en el Brasil, dado el crecimiento del número de disertaciones, tesis doctorales y líneas de investigación en programas de posgrado, al igual que grupos

y áreas temáticas en los encuentros de las principales asociaciones académicas del país. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico de la autora, el precario acúmulo puede deberse a la fase rudimentaria de programas de investigación compartidos o a que las agendas de temas se subordinan a la agenda política nacional.

A partir del examen de artículos científicos de revistas especializadas en administración pública en el Brasil, Australia y Canadá, Candler (2008) busca observar cuán difundidos están los modelos teóricos en las tres comunidades académicas para responder cómo estas adquieren características de *comunidad epistémica*, es decir que comparten conceptos, métodos y pautas académicas. Sus conclusiones revelan que estas comunidades aún constituyen *torres de Babel*, con lenguajes y gramáticas propios y aislados.

Sirviéndose del análisis bibliométrico de artículos publicados en revistas científicas del área de políticas públicas en el Brasil, los Estados Unidos y algunos países de Europa, Secchi y Zapellini (2016) examinan las referencias teóricas utilizadas por los autores de estos trabajos y analizan el nivel de concentración/dispersión de las referencias teóricas y de aislamiento/integración de las respectivas comunidades epistémicas. Sus hallazgos revelan un porcentaje mayor de citas domésticas entre investigadores norteamericanos, en contraste con europeos y brasileños, además de niveles de concentración de citas más elevados entre investigadores del Brasil que entre sus pares internacionales. Esto significa que —yendo en contra de los resultados anteriores de Candler (2008)— la comunidad brasileña de políticas públicas, a pesar de la heterogeneidad interna en lo que respecta a escuelas y modelos teóricos, tiende a concentrar temas y a delinear agendas internacionales del campo.

También se han citado en un mapeo reciente de Marques y Souza (2016) el aumento en densidad y la convergencia temática. Revisando trabajos de políticas públicas en el Brasil, este análisis identifica tres períodos distintos: (1) el *tratamiento clásico*, característico hasta el final de los ochenta y representado por enfoques macro sobre temas, como Estado, empresariado, desarrollo, capitalismo y el predominio de

visiones macrosociológicas, como, por ejemplo, marxismo, pluralismo, funcionalismo; (2) un período intermedio, cerca de los noventa, en el que se diversifica en temas, como Estado y políticas públicas, políticas durante el autoritarismo militar, élites políticas, *welfare state*; (3) un lapso de inflexión a comienzos del siglo XXI, de convergencia teórica y densidad analítica, es decir que los temas se vinculan entre sí, y se incorpora teoría y esfuerzo comparativo. Entre las agendas de este período, según Marques y Souza, se encuentran (i) efectos institucionales sobre la producción de políticas, especialmente, estudios sobre federalismo y capacidades estatales; (ii) interacciones entre agencias estatales y actores sociales; (iii) impacto de políticas; (iv) políticas de bienestar social.

La concentración temática y la convergencia de agendas que Secchi y Zappellini (2016) y Marques y Souza (2016) destacan puede ser el resultado del enfoque delimitado que las dos reseñas adoptan. Mientras que los primeros privilegian los principales *journals* de políticas públicas del Brasil, los Estados Unidos y la Unión Europea, considerando su factor de impacto, los segundos adoptan un recorte que entiende las políticas públicas como una subárea relativamente reciente de la Ciencia Política en el Brasil (Marques y Souza, 2016: 321).

Las políticas públicas constituyen un campo multidisciplinario (Jobert y Muller, 1987; Lasswell y Lerner, 1951; Marques, 2013; Moran, Rein y Goodin, 2006). Es lógico esperar, por lo tanto, que los perfiles de los profesionales del campo sean diversos (Ferrarezi y Zimbrão, 2006). Una evidencia de esta heterogeneidad es la descripción del perfil de los reclutados en la escuela responsable de formar especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental en el Brasil: «La formación académica y profesional de los grupos que egresan de la ENAP es bastante diversificada. La mayoría de aquellos que participaron de los cursos en la Enap contaba con formación en Administración, Ingeniería y Economía» (Monteiro, 2013: 1133).

De acuerdo con la Tabla de Áreas del Conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) (ver Plataforma Lattes), las políticas públicas constituyen una subárea dentro de las Ciencia Política. Sin embargo, al examinar el vínculo de programas de

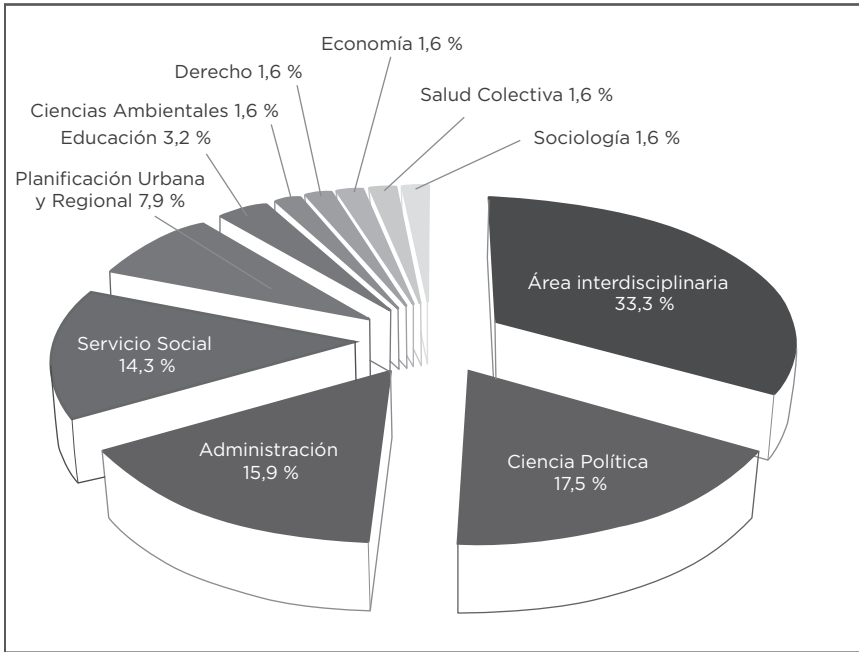
posgrado en Políticas Públicas con las diferentes áreas de evaluación de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), es posible verificar cuán disperso es este campo en múltiples áreas disciplinarias. Rastreando programas de posgrado en la temática acreditados en la CAPES y en funcionamiento en 2016, a partir de las categorías *políticas públicas*, *políticas sociales*, *gestión pública*, *gobierno*, *gobernanza*, se encuentran 63 resultados¹ vinculados a 11 áreas de evaluación distintas (Gráfico 1).

La elevada dispersión puede constatarse por el vínculo de 21 carreras de posgrado en Políticas Públicas con el área interdisciplinaria (33,3%), 11 en Ciencia Política (17,5%), 10 en Administración (15,9%), 9 en Servicio Social (14,3%) y otros 12 en Planificación Urbana y Regional, Educación, Ciencias Ambientales, Derecho, Economía, Salud Colectiva y Sociología.

Esto se vuelve evidente aun cuando se consideran solamente los 11 programas de políticas públicas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Teniendo en cuenta el origen disciplinario de la titulación doctoral de los docentes que integran estas instituciones, los doctores en Ciencia Política representan poco más de un cuarto de los docentes acreditados en estos programas de posgrado en 2016. Sumados a aquellos con Doctorado en Relaciones Internacionales, constituyen cerca de un tercio de los miembros permanentes de posgrados en Políticas Públicas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Casi uno en cada cuatro posee su diploma de Doctorado en Sociología, y se registran investigadores formados en Historia, Derecho, Administración, Educación, Servicio Social, Antropología, Psicología y otras disciplinas.

¹ La relación completa puede encontrarse en el Anexo 1 de la ponencia en portugués «*Mainstream, torre de Babel ou cada um no seu quadrado? Uma análise da produção científica de políticas públicas*», presentada en el XI Encuentro ABCP, Democracia y Representación. Impases contemporáneos, del 31 de julio al 3 de agosto de 2018 en la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, República del Brasil. No se consideran programas de Administración Pública, tomando en cuenta el grado de institucionalización y diferenciación que este campo de conocimiento ha adquirido (Farah, 2013).

Gráfico 1. Programas de posgrado por área de evaluación/CAPES



Fuente: Plataforma Sucupira/CAPES

Si bien las políticas públicas constituyen un campo multidisciplinario, la multi o interdisciplinariedad no debe confundirse con superposición o disminución de matrices disciplinarias. Se trata, más bien, de dominios híbridos (Dogan, 1996), de nuevas especialidades formadas en el espacio entre fronteras disciplinarias, dotadas de un núcleo analítico capaz de unir fragmentos disciplinarios originales. Las coordenadas de un núcleo analítico del campo internacional de políticas públicas pueden ubicarse en un cruce entre Ciencia Política, Economía y Administración Pública (Gilmour, Halley y Evans, 1994; Immergut, 2006; Knill y Tosun, 2008; Moran, Rein y Goodin, 2006). Otra fuente puede encontrarse en modelos curriculares para formar *policy markers* e investigadores de alto nivel en la materia (Allison, 2006; Dror, 2008). Por ejemplo, el Doctorado en Política Pública de la Harvard Kennedy School of Government presenta los siguientes tópicos

como requisitos básicos: teoría —economía, teoría normativa, política y administración—, métodos —metodología avanzada, método analítico, métodos empíricos cuantitativos—.

En contraste, el crecimiento del campo de políticas públicas en el Brasil sucede sin la sinergia de estas tres disciplinas y contribuye a que se disperse académica e institucionalmente. La ciencia política brasileña presenta un desarrollo tardío (Bulcourn, Gutiérrez Márquez y Cardozo, 2014; Marengo, 2014), con énfasis en estudios sobre instituciones, comportamiento político y elecciones (Limongi, Tavares de Almeida y Freitas, 2016; Nicolau y Oliveira, 2013) y reducida densidad en políticas públicas: «Desde el punto de vista de su institucionalización, el campo de estudio de políticas es bastante incipiente en Brasil, y su genealogía intelectual, como examinada a seguir, es relativamente corta» (Melo, 1999: 65). Se subestima la administración pública como área de la disciplina de Administración, en detrimento de empresas y negocios (Farah, 2013: 119). Finalmente, los economistas se dividen en las líneas macro y microeconomía aplicadas, por lo que le dan menos atención a los problemas generados por la economía del sector público (Ribeiro *et al.*, 2015). Una evidencia de este fenómeno puede capturarse cuando se considera que la proporción de programas con líneas de investigación en políticas públicas entre las instituciones de posgrado vinculados a las tres áreas de evaluación de la CAPES es de un tercio en Ciencia Política, un cuarto en Economía y un poco más de un décimo en Administración². Esto permite concluir que el campo de políticas públicas no se encuentra todavía en una etapa que corresponda a su consolidación en el interior de las tres áreas.

2. Procedimientos y resultado

El argumento que orienta este trabajo sostiene que la producción académica de políticas públicas en el Brasil se moldea según la

² Se consideran líneas de investigación en políticas públicas —Ciencia Política—, economía del sector público, políticas públicas —Economía—, administración pública, gestión pública, políticas públicas —Administración—.

perspectiva y la agenda de los profesionales e investigadores formados en áreas destinadas a implementar programas públicos y en el ejercicio de actividades de mediación social. Para verificar esta posibilidad, se analiza la producción científica en políticas públicas en el Brasil entre 1996 y 2016.

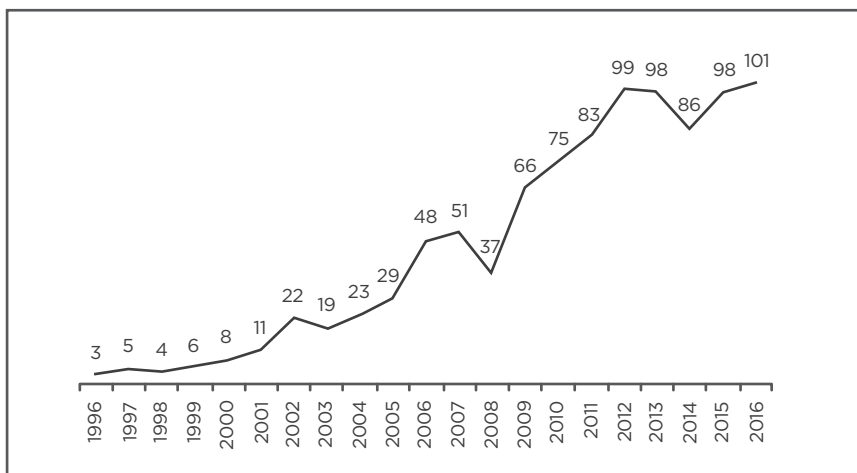
El presente estudio es exploratorio y descriptivo, y tiene como unidad de análisis la producción científica del campo de políticas públicas materializada en los artículos publicados en la base SciELO, tanto en revistas nacionales como internacionales. Se examinan 972 artículos de revistas indexadas en la base SciELO entre 1996 y 2016. Los trabajos considerados en el análisis son el resultado de la búsqueda a través de las palabras *políticas públicas* en la categoría *índice de asuntos*. Además de este criterio, se suma el *año de publicación*, que se utiliza a través del operador booleano AND, en el que cada año se investiga separadamente.

El análisis abarca cuatro dimensiones: (1) autor —formación académica y vínculos institucionales—; (2) enfoque principal de los trabajos —cómo se forma la agenda, se implementan y se evalúan políticas—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos.

En suma, los procedimientos adoptados pueden resumirse en tres etapas: 1) definición del alcance y selección de los artículos para investigación; 2) registro y sistematización de la información; 3) análisis de los datos mediante estadística descriptiva y análisis de correspondencia a través del *software* SPSS.

En términos descriptivos, la distribución de los 972 artículos a lo largo de los veinte años se encuentra en el Gráfico 2. A pesar de no presentar linealidad, existe un crecimiento de estudios de políticas públicas, principalmente, a partir del final de la primera década del siglo XXI. Es posible notar que más de la mitad de los estudios analizados, el 58,13%, son de 2011 en adelante y se concentran en seis de los veinte años considerados en este trabajo.

Gráfico 2. Cantidad de artículos de políticas públicas publicados entre 1996-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

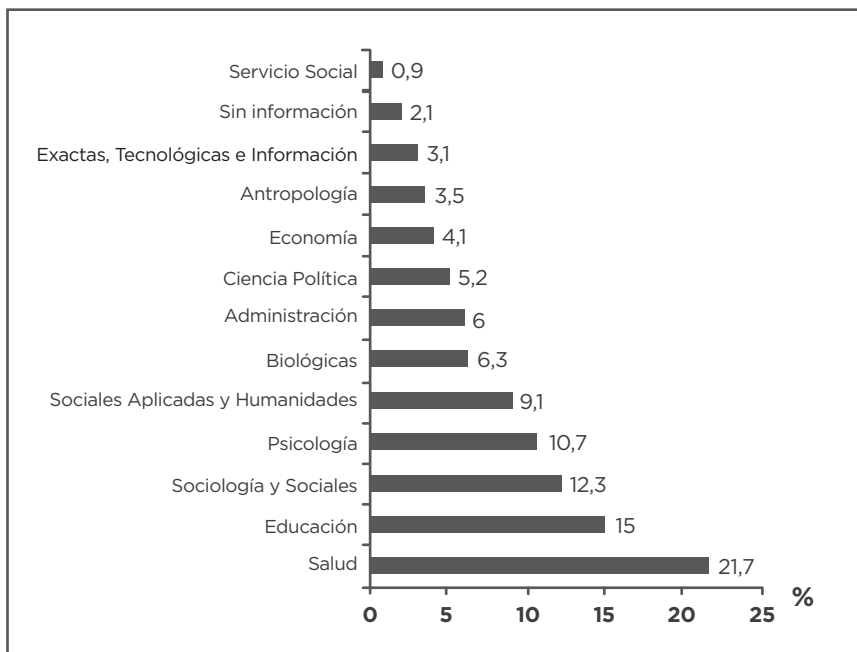
¿Esta tendencia es el resultado del mero crecimiento en la indexación de revistas y artículos en la base SciELO o es el reflejo del desarrollo del campo de políticas públicas, de los investigadores y del volumen de la producción científica? Para responder esta pregunta, se comparan las variaciones en el número de artículos de políticas públicas con el conjunto de la producción científica brasileña difundida en la base SciELO. De esta forma, mientras la publicación de artículos en todas las áreas del conocimiento durante el período varía en un 1115% (SciELO Analytics) y la de las ciencias humanas registra un aumento del 1269% (SciELO Analytics), la publicación de artículos declarados de políticas públicas exhibe un aumento equivalente al 3266%. Estos números sugieren que, aunque una parte pueda atribuirse al incremento en la indexación de revistas en dicha base, la diferencia en las tasas de crecimiento de la publicación científica de políticas públicas en contraste con la de humanidades y con el volumen total de artículos publicados permite aislar la existencia de un crecimiento neto específico de la investigación y producción del campo de políticas públicas.

Identificar el área académica referente al título más alto del autor de cada artículo es significativo para los objetivos de este análisis. Esto implica considerar si existe concentración o dispersión cuando se analiza cómo se forman los investigadores del campo, además de comparar, posteriormente, las diferentes áreas con características de la producción científica, como enfoque, teorías y modelos analíticos empleados. En el caso de artículos con coautores, se tiene en cuenta solamente el primer autor, y se señala la cantidad de autores en otra variable. Asimismo, se considera la fecha de publicación, que se extrae del mismo artículo y que, eventualmente, se verifica o complementa en la Plataforma Lattes.

Tomando en cuenta el número de áreas disciplinarias y las variaciones terminológicas de los títulos adquiridos, se construye una clasificación según la Tabla de Áreas del Conocimiento (CNPq). Es importante resaltar que las categorías no se corresponden linealmente con las de esta tabla: en algunos casos, se mantienen áreas, como Ciencia Política, Sociología y Sociales, Antropología, Economía, Administración. Al mismo tiempo, otras se incluyen en sus respectivas grandes áreas, tales como Sociales Aplicadas y Humanidades, Salud, Ciencias Biológicas, Exactas, Tecnológicas e Información. De esta forma, se crean 12 grupos. Los resultados se presentan en el Gráfico 3.

Llama la atención el porcentaje de instrucción en Salud, un 21,71%; Educación, un 15,02%; y Sociología y Sociales, un 12,35%, en contraste con la baja representatividad de formación en Ciencia Política³, un 5,25%. Reforzando la tendencia del área de políticas públicas a constituirse en una de múltiples disciplinas, los datos coinciden en cierta dispersión de las matrices disciplinarias, ya que no existe convergencia o concentración de áreas al momento de producir artículos sobre el tema. Aún sobre estos datos, más del 60% de los autores cuenta, en el año de la publicación del artículo, con doctorado o posdoctorado; cerca de un 26% posee una maestría, y un 8% se encuentra con el grado en marcha o ya se ha graduado.

³ En esta categoría, también se consideran formaciones en políticas públicas, política social y semejantes.

Gráfico 3. Área de formación de los autores

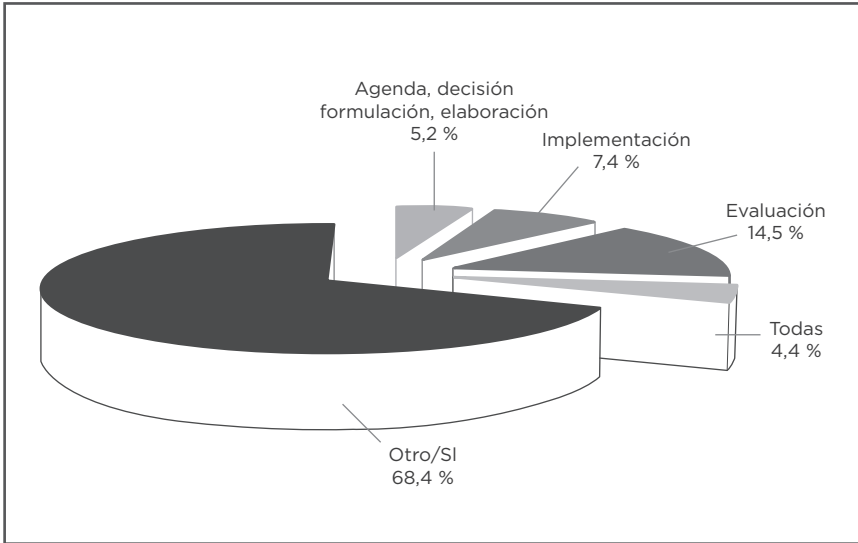
Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO y Plataforma Lattes

También se investigan las instituciones de enseñanza responsables de la última formación de los autores en los años examinados. Se destaca la presencia del eje Río-San Pablo, con 6 de las 10 instituciones con más apariciones: USP, Unicamp, UFRJ, PUC-SP, Fiocruz e Uerj. El Estado de Río Grande del Sur está representado por la UFRGS; Minas Gerais, a través de la UFMG; Santa Catarina, por la UFSC, y Brasilia, por la UnB. Las 10 universidades más vinculadas son brasileñas, y los datos muestran que 9 de las instituciones en las que los autores concluyeron su formación son públicas —en la lista, solamente la PUC es privada—.

A continuación, se busca analizar cómo se orientan los trabajos publicados en el campo de las políticas públicas en diferentes momentos dentro del *policy process*. Para alcanzar este objetivo, se tiene en

cuenta el ciclo de políticas, y se busca identificar el enfoque de análisis empleado en cada trabajo utilizando tres de sus etapas: agenda, decisión, formulación, elaboración⁴; implementación y evaluación (Gráfico 4).

Gráfico 4. Enfoque de los artículos



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Con respecto al enfoque de los artículos analizados, en 2 de cada 3, es decir, el 68,42%, no puede encontrarse referencia al ciclo de políticas o a cualquiera de sus etapas, ni puede identificarse análisis alguno sobre agenda, implementación o evaluación de alguna política. En los que sí contienen enfoque, solo un 14,51% aborda la etapa de evaluación, un 7,41%, la implementación, mientras que solamente un 5,2% analiza la formulación/decisión de agendas políticas. Existe, incluso, la presencia residual de trabajos, un 4,42%, en los que se aborda de manera dedicada más de una de estas etapas. Por un lado, el concepto de *ciclo de políticas públicas* no siempre refleja la dinámica o vida real de una política pública (Sabatier, 2007; Secchi, 2013) —ya que la linealidad ofrecida por su interpretación no se observa en la práctica—.

⁴ Se opta por unificar las etapas de definición de la agenda, y formulación y elaboración de políticas públicas.

Por otro lado, el empleo del ciclo como herramienta analítica es importante y debe explorarse para ofrecer nichos de investigación de políticas políticas a los que estén interesados. Sin embargo, esto no sucede en el ámbito estudiado: más del 60% de los artículos no se enfoca en ninguna etapa del ciclo de políticas públicas.

Luego, se crean 16 categorías de análisis a partir de la variable *alcance temático/sectorial*, con el objetivo de investigar el conjunto de temas y asuntos presentes en los artículos. En la Tabla 1, se presentan los resultados.

Tabla 1. Alcance sectorial de los artículos

	Frecuencia	Porcentual válido
Asistencia social	35	3,6
Cultura/arte/deporte	32	3,3
Democracia/participación	27	2,8
Desarrollo	39	4,0
Economía	14	1,4
Educación	174	17,9
Estado/Gobierno/sistema político/arreglo institucional	49	5,0
Juventud/adolescentes	21	2,2
Medio ambiente/cuestiones rurales	57	5,9
Minorías/Derechos Humanos	54	5,6
Políticas (públicas, sectoriales)/Ciclo de las PP	62	6,4
Cuestiones urbanas/demografía	39	4,0
Salud	274	28,2
Seguridad (pública, nacional)/violencia	31	3,2
Tercer sector/Empresas	5	0,4
Otros	59	6,1
Total	972	100,0

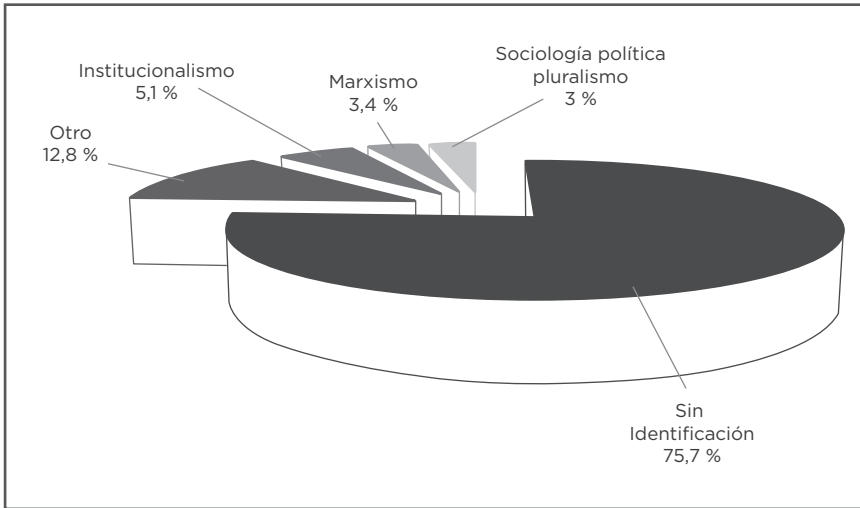
Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Las áreas de Salud y Educación representan un 28,2% y un 17,9%, respectivamente. Son las temáticas más abordadas en la producción científica investigada y se suman al alto porcentaje de instrucción de los autores en Salud, un 21,71%, y Educación, un 15,02%. La fuerte especialización temática es evidente cuando se considera que un 70,6% de los trabajos de titulados en áreas de la Salud es sobre salud, y un 68,5% de los egresados de cursos de Educación publican sobre educación. Las políticas públicas y sectoriales —más allá de las áreas discriminadas en otras categorías— corresponden a un 6,4%, a las que les siguen medio ambiente y cuestiones rurales, con un 5,9%, y minorías y derechos humanos, con un 5,6%.

En la producción científica, las teorías son relevantes, porque permiten que se acumule conocimiento y ofrecen, además, la posibilidad de construir explicaciones causales para los fenómenos investigados (Blomquist, 2007; King; Keohane; Verba, 1994; Sabatier, 2007). Se busca identificar el uso de teorías presentes en los artículos de políticas públicas —publicados entre 1996 y 2016— sobre la base de categorías previamente definidas, seleccionadas por el hecho de adoptar diferentes mecanismos de explicación de dinámicas sociales. De acuerdo con el Gráfico 5, la suma de las tres categorías representa casi el 12 % de los artículos, entre los que el institucionalismo es la teoría más vinculada, con el 5,14%, seguida del marxismo, con el 3,4 % y de la sociología política/pluralismo, con el 2,98%. La categoría *otros*, a su vez, se refiere a las otras teorías que pueden identificarse en los trabajos, entre las que se destaca la presencia de Foucault, Bourdieu y Putnam —capital social—. Finalmente, en más del 75% de los artículos, es decir, 3 de cada 4, no se puede identificar una teoría orientadora (SI). Muchos de los trabajos analizados constituyen ensayos sobre los temas o problemas sociales abordados, lo que dificulta reconocer una teoría que los oriente.

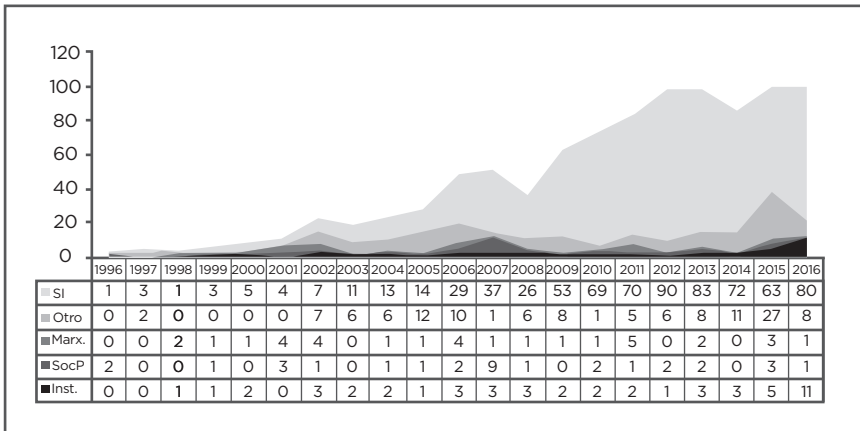
Podría cuestionarse si la extensión temporal de la observación no condiciona el hecho de que las teorías posean un bajo número de adhesiones. En otras palabras, a medida que se aproxima el presente, ¿no habría un incremento significativo en el empleo de matrices y conceptos teóricos en el análisis de políticas públicas? Para responder esta pregunta, se desglosa la información sobre la clasificación de los artículos según las matrices teóricas identificadas en cada año del intervalo (Gráfico 6).

Gráfico 5. Teoría empleada en los artículos



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Gráfico 6. Matrices teóricas empleadas de 1996-2016 por año analizado



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

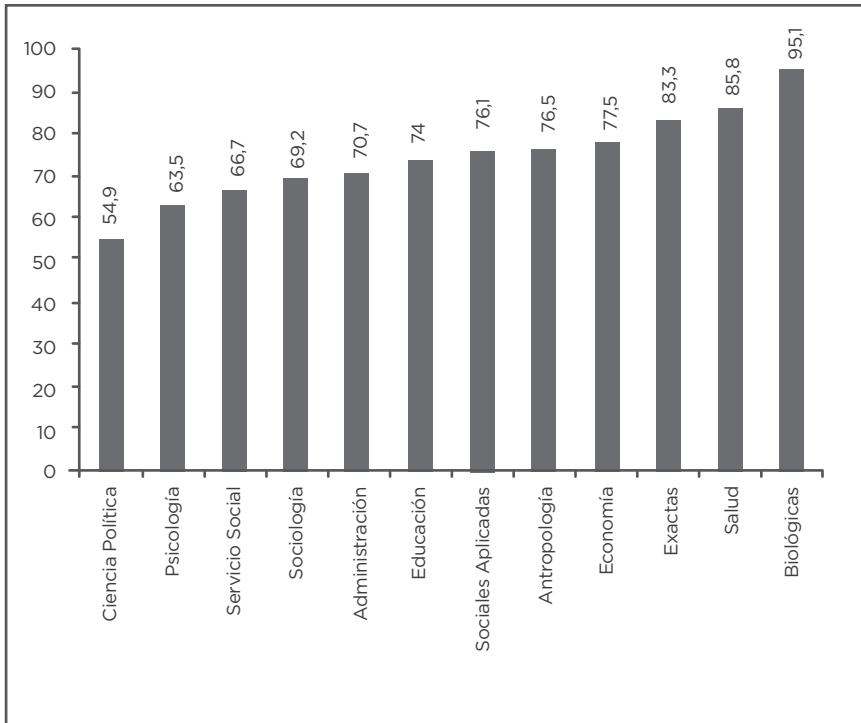
Como paradoja, los artículos sin teoría o sin identificación (SI) tienen un crecimiento saliente, justamente, en los últimos años del lapso observado. Es posible notar en el gráfico que los momentos de mayor inflexión en la curva de crecimiento de publicaciones identificadas como *políticas públicas* —en 2002 y posteriores a 2009— se impulsan por la expansión de trabajos en los cuales no se puede identificar el empleo de ningún tipo de teoría (SI) o, en el límite, la presencia de otras referencias teóricas. De esta observación, puede deducirse que el crecimiento del campo implica más dispersión y heterogeneidad en lo que respecta a referencias teóricas y analíticas compartidas.

¿Los trabajos sin teoría registran una participación homogénea en todas las áreas de formación académica de los respectivos autores? Para examinar esta cuestión, el Gráfico 7 presenta el porcentaje de artículos en los que no se puede identificar ninguna matriz teórica según las diferentes titulaciones de su primer autor.

Aunque la ausencia de conceptos o cuadros de referencia teóricos constituya el estándar dominante en todas las áreas de formación académica, es posible distinguir escalas distintas para este comportamiento: por un lado, entre autores con formación en Ciencia Política, se observan frecuencias menos elevadas, un 54,9%; por el otro, entre investigadores con formación en áreas exactas, de salud o biológicas, esta característica alcanzó un 83,3%, un 85,8% y un 95,1%, respectivamente. Llama la atención, además, que existan proporciones elevadas de artículos sin teoría, un 77,5%, de trabajos cuyos autores cuentan con formación en Economía.

Un ángulo complementario al análisis surge cuando se descompone el conjunto del 75,7% de artículos en los cuales no se puede identificar afiliación teórica (SI), según el aporte de diferentes áreas de formación académica para su composición (Gráfico 8).

Gráfico 7. Artículos sin identificación de teorías, en %, según el área de formación del primer autor, 1996-2016



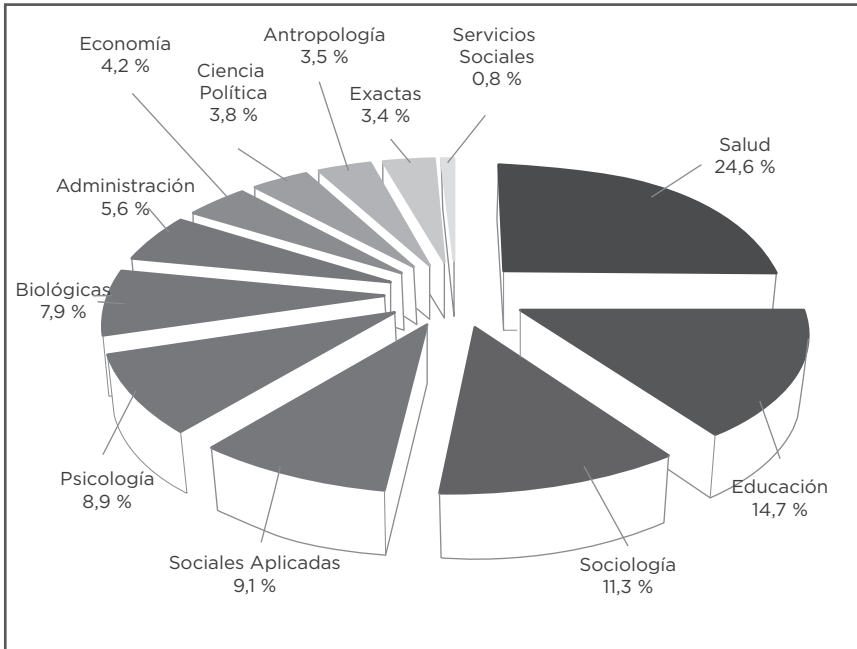
Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Dos áreas, Salud y Educación, son responsables por el 39,3% de todos los artículos en los cuales no se puede identificar orientación teórica. Considerando, además, dos áreas en las cuales la proporción interna de *sin teoría* es elevada, biológicas y exactas, se llega a una participación relativa equivalente al 50,6%.

Además de matrices teóricas, se intenta incluir el uso de modelos analíticos construidos para explicar las variaciones en los procesos de formulación de agenda y decisión política, implementación de políticas o evaluación de sus resultados. Se consideran los principales modelos

analíticos catalogados en la literatura de referencia (Knill y Tosun, 2008; Peters y Zittoun, 2016; Sabatier, 2007; Souza, 2006).

Gráfico 8. Participación de cada área entre artículos sin identificación de teoría, 1996-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

La Tabla 2 muestra el resultado del empleo de modelos de análisis en los artículos, que también cuenta con categorías previamente definidas. Al igual que en la teoría, en la mayoría de los trabajos, un 89,3%, no se puede identificar un modelo de análisis; en un 5,76%, se identifican otros modelos, como, por ejemplo, la teoría de los juegos, teoría actor-red y el enfoque de análisis de políticas (EAn). Algunos artículos también combinan el uso de varios modelos de análisis; estos representan un 0,82%. Pueden descartarse, igualmente, las suposiciones de que el uso de modelos analíticos debería ser más frecuente en publicaciones actuales.

Si se toma solamente el período 2012-2016, responsable por el 49,5% de los artículos publicados, la proporción de aquellos en los que no se puede identificar el uso de modelos de análisis convencionales de la *policy analysis* llegó al 96%.

Tabla 2. Modelo de análisis de los artículos

	Frecuencia	Porcentual válido
Sin Identificación (SI)	868	89,30
Capacidad estatal	9	0,93
Actores de veto	4	0,41
Flujos múltiples	5	0,51
Coalición de defensa	6	0,62
Redes	14	1,44
Difusión	1	0,10
Equilibrio interrumpido	1	0,10
Otro modelo	56	5,76
Varios modelos	8	0,82
Total	972	100

Fuente: Elaboración propia

También se investiga la unidad de análisis de los artículos, y el resultado presenta más variabilidad. En el 37,86% de los artículos, más de un tercio, no se puede identificar una unidad de análisis o referencia a otra categoría no enumerada; en el 35,6%, se investigan políticas públicas, y un 17,59% aborda el estudio de actores.

Los datos de los gráficos y tablas ofrecen un contenido más descriptivo; sin embargo, es necesario presentar estándares de asociaciones entre las variables analizadas, y, por ello, se lleva a cabo un análisis de correspondencia, expuesto en las siguientes figuras.

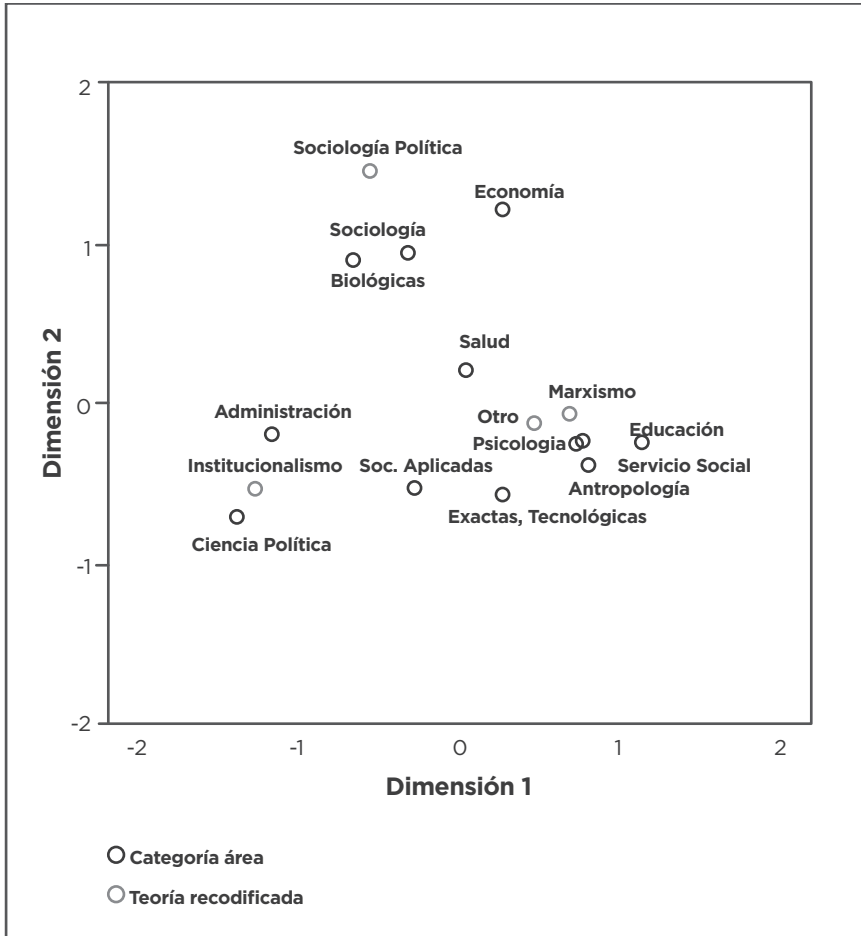
Inicialmente, se genera un análisis de correspondencia simple (ANACOR) comparando las variables *área de formación y teoría del artículo*. El modelo presenta inercia total (.281) adecuada y valor de $p=.000$, lo que indica asociación entre las variables. Como se espera, la categoría *no identificado* asume la posición central en la figura, lo que significa que su distribución se encuentra en todas las áreas de formación. Se puede aislar la proximidad entre las áreas de Salud y Educación, y teoría no identificada, responsables, aproximadamente, de un 40% de su composición. Ciencia Política y Administración, por otro lado, son responsables de un 50,1% de institucionalismo, mientras que Sociología, con un 41,4% y Educación, con un 42,4%, exhiben una gran correspondencia con sociología política y marxismo, respectivamente.

A fin de buscar una mejor identificación entre área de formación y teoría, se separan los casos *no identificados*, y se concentra el análisis en los artículos en los que se reconoce el uso de alguna matriz teórica. Ahora, la inercia total alcanza .518, y $p=.000$ se mantiene significativo, de acuerdo con lo expuesto en la Figura 1.

Con este procedimiento, se proyecta con más claridad la presencia de los tres *clústeres*: (a) *institucionalismo*, asociado a la Ciencia Política y la Administración; (b) *sociología política* —como se espera—, correspondiente a la Sociología y, de modo más impredecible, Economía y áreas biológicas; finalmente, (c) *marxismo y otro*, en un espacio compartido por Educación, Servicio Social, Psicología, Antropología.

La proximidad entre la dimensión de adopción de otras teorías —categoría *otro*— y áreas, como Psicología, Educación y, más distante, Salud, también es un dato relevante. Psicología es responsable por un 25,8% del uso de otros modelos analíticos; Educación corresponde a un 16,9%, seguido por Salud, que representa un 13,7% —en esta categoría, se destaca la aplicación de Foucault—.

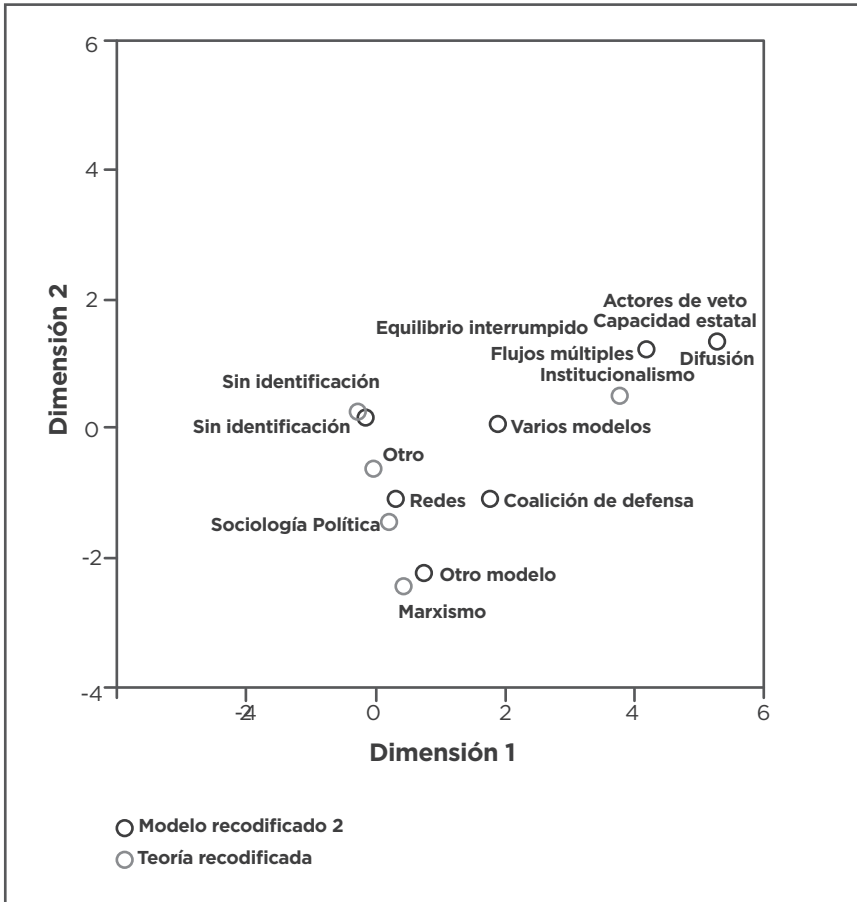
Figura 1. Análisis de correspondencia entre área de formación y teoría empleada, sin considerar la categoría no identificada



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

En este punto, debe considerarse la correspondencia entre teorías y modelos. Para ello, se generó un nuevo ANACOR utilizando estas dos variables. Nuevamente, la inercia total fue adecuada (.601) y significativa ($p=.000$). La Figura 2 muestra los resultados de este procedimiento:

Figura 2. Análisis de correspondencia entre teoría y modelo analítico empleado



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Es posible recortar tres clústeres aislando una asociación entre *institucionalismo* y los modelos de *actores de veto*, *capacidad estatal*, *equilibrio interrumpido*, *difusión* y *flujos múltiples*; una proximidad espacial entre *sociología política* y los modelos de *redes* y *coalición de defensa*; *marxismo*, que le corresponde el uso de otro modelo analítico.

Por último, se destaca una superposición entre la no identificación de teorías y modelos.

Algunas conclusiones

Los datos descriptivos ofrecen un panorama general de las variables examinadas en los artículos de políticas públicas publicados entre 1996 y 2016 en el Brasil, y que revelan crecimiento de la investigación científica en el campo de políticas públicas, analizado brevemente en este trabajo. Con el alcance adoptado, debe destacarse el predominio de la formación de sus autores en áreas, como Salud y Educación, y llama la atención la escasa formación en Ciencia Política; se observa, también, que predominan instituciones públicas brasileñas en los estudios realizados por estos autores —9 de cada 10—.

Menos del 32% de los artículos se enfocan en alguna etapa del ciclo de políticas públicas. La evaluación es la etapa más vinculada, con un 14,5% de los artículos, en contraste con la etapa de agenda, elaboración y formulación, que representa tan solo el 5,2%. En más del 75% de los artículos, no se puede identificar la adopción de una teoría, característica que, paradójicamente, asciende después de 2009. Si se vinculan los artículos que no poseen teoría con la formación de autores, se destacan investigadores formados en Salud, Educación, Biología y Exactas, que responden a más del 50% de los trabajos sin teoría, en contraste con la formación en Ciencia Política, que presenta porcentajes más altos de aplicación de teoría a la hora de producir artículos científicos. Finalmente, 1 de cada 3 de los artículos intenta investigar políticas públicas, y, en más del 37% de estos, no es posible encontrar una unidad de análisis. En suma, la mayoría de los trabajos no presenta enfoque, teoría o modelos empleados, lo que muestra una tendencia al aumento a medida que el campo crece y se diversifica.

Como ya se ha dicho, las políticas públicas constituyen un campo multidisciplinario. Esta constatación abarca potencialidades y desafíos. Por un lado, puede representar una oportunidad para añadir impacto y relevancia a una disciplina como la politología (Rothstein, 2014; Stoker; Peters; Pierre, 2015). Por el otro, dado

que se compone de profesionales en distintas coordenadas dentro del *policy process* —investigadores académicos, *policy makers* y operadores de la punta del sistema—, además de áreas horizontalmente dispersas —de la Ciencia Política a las Ciencias Biológicas y Exactas, pasando por Salud y Educación—, el desafío puede aparecer en la dificultad para construir un lenguaje común, formado de agendas, problemas, y en el uso de teorías, modelos y *frameworks*. Ello constituye la condición para permitir el acúmulo del conocimiento alrededor de cuestiones, como la elección de políticas, los obstáculos en su implementación y las causas de la estabilidad y el cambio en la agenda. El riesgo es que el área se transforme en tan solo un rótulo vacío.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (2006). «Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean». En Goodin, R.; M. Rein y M. Moran (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Arretche, M. (2003). «Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51), pp.7-9.
- Blomquist, W. (2007). «The Policy Process and Large. N Comparative Studies». En Sabatier, P. (org.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Bulcourn, P.; E. Gutiérrez Márquez y N. Cardozo (2014). «El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada». En *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, pp. 155-184.
- Candler, G. (2008). «Epistemic Community or Tower of Babel? Theoretical Diffusion in Public Administration». En *Australian Journal of Public Administration*, 67, (3), pp. 294-306.
- Cingolani, L. (2013). «The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures». Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht.
- Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Plataforma Lattes. «Tabla de Áreas del Conocimiento» [en línea].

- Disponível em <<http://lattes.cnpq.br/documents/11871/24930/TabeladeAreasdoConhecimento.pdf/d192ff6b-3e0a-4074-a74d-c280521bd5f7>> [Consulta: 10 de setembro de 2018].
- Coordenação de Perfeccionamento de Personal de Nivel Superior (CAPES). Plataforma Sucupira [en línea]. Disponível em <<https://sucupira.CAPES.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoAreaAvaliacao.jsf;jsessionid=aFXqa3ZplQrmKEw+Wk2l4+Um.sucupira-218>>. [Consulta: 25 maio de 2018].
- Dogan, M. (1996). «Political Science and the Other Social Sciences». En Goodin, R. y H. Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Dror, Y. (2008). «Training for Policy Makers». En Goodin, R.; M. Rein y M. Moran (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University.
- Farah, M. (2013). «A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas». En Marques, E. y C. Faria, (eds.). *A política Pública como campo multidisciplinar*. San Pablo: Editora UNESP.
- Ferrarezi, E. y A. Zimbrão (2006). «Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental». En *Revista do Serviço Público*, 57, (1), pp. 63-86.
- Gilmour, R.; A. Halley y D. Evans (1994). *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*. Sage.
- Goodin, R.; M. Rein y M. Moran (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Hall, P. y K. Thelen (2009). «Institutional change in varieties of capitalism». En *Socio-Economic Review*, 7, (1), pp. 7-34.
- Harvard Kennedy School of Government. «PhD in Public Policy» [en línea]. Disponível em <<https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/doctoral-programs/phd-public-policy>> [Consulta: 2 de setembro de 2018].
- Immergut, E. (2006). «Historical-institutionalism in political science and the problem of change». En Wimmer, A. y R. Kössler (eds.).

- Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors.* Londres: Palgrave-Macmillan.
- Ingram, H.; P. De Leon y A. Schneider (2016). «Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner». En Peters, G. y P. Zittoun (orgs.). *Contemporary Approaches to Public Policy.* Londres: Palgrave Macmillan.
- Jobert, B. y P. Muller (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes.* París: Persée.
- King, G.; R. Keohane y S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry.* Princeton: Princeton University Press.
- Knill, C. y J. Tosun (2008). «Policy-making». En Caramani, D. (ed.). *Comparative politics.* Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. y D. Lerner (1951). *The Policy Sciences.* Palo Alto: Stanford.
- Limongi, F.; M.H. Tavares de Almeida y A. Freitas (2016). «Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciencia politica no Brasil». En Avritzer, L.; C. Milani y M. Braga (eds.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015.* Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Lowi, T. J. (2008). *Arenas of Power.* Boulder: Routledge.
- Marengo, A. (2014). «The Three Achilles' Heels of Brazilian Political Science». En *Brazilian Political Science Review*, 8, (3), pp. 3-38.
- Marques, E. (2013). «As políticas públicas na Ciência Política». En Marques, E. y C. Faria (eds.). *A política Pública como campo multidisciplinar.* San Pablo: Editora UNESP.
- Marques, E. y C. Souza (2016). «Políticas Públicas no Brasil: Avanços recentes e agenda para o futuro». En Avritzer, L.; C. Milani y M. Braga (eds.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015.* Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Melo, M. (1999). «Estado, Governo e Políticas Públicas». En Miceli, S. (ed.). *O Que Ler Na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política.* San Pablo: Sumaré.
- Monteiro, L. (2013). «Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal». En *Revista de Administração Pública*, 47, (5), pp. 1117-1143.
- Nicolau, J. y L. Oliveira (2013). «A Produção da Ciência Política Brasileira: Uma Análise dos Artigos Acadêmicos». Ponencia presentada en

- el 37 Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Pós-Grado e Pesquisa em Ciências Sociais, octubre, Águas de Lindóia, Brasil.
- Peters, B. G. (2016) «Institutionalism and Public Policy». En Peters, G. y P. Zittoun (orgs.). *Contemporary Approaches to Public Policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ribeiro, F. et al. (2015). *Economia brasileira no período 1987-2013*. Brasília: IPEA.
- Rothstein, B. (2014). «Human Well-being and the Lost Relevance of Political Science». En *EUI Max Weber Lecture Series*, 3, pp. 1-14.
- M. Samanni y Teorell, J. (2012). «Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government». En *European Political Science Review*, 4, pp. 1-28.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- SciELO Analytics. Publicaciones de ciencias humanas [en línea]. Disponible en <https://analytics.scielo.org/w/publication/article?sa_scope=Human+Sciences> [Consulta: 5 de septiembre de 2018].
- SciELO Analytics. Publicaciones de diversas disciplinas [en línea]. Disponible en <https://analytics.scielo.org/w/publication/article?sa_scope=Agricultural+Sciences&sa_scope=Applied%20Social+Sciences&sa_scope=Biological+Sciences%20Sa_scope=Engineering%20Sa_scope=Exact+and+Earth+Sciences&sa_scope=Health+Sciences&sa_scope=Human+Sciences&sa_scope=Linguistics%20C+Letters+and+Arts&sa_scope=Multidisciplinary> [Consulta: 5 de septiembre de 2018].
- Secchi, L. y M. Zappellini (2016). «Os clássicos da Política Pública: concentração e isolamento das comunidades epistêmicas do Brasil, EUA e União Europeia». En *NAU Social*, 7, (13), pp. 111-129.
- Souza, C. (2006). «Políticas públicas: uma revisão da literatura». En *Sociologias*, 8, (16), pp. 20-45.
- (2003). «Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51), pp. 15-20.
- Stoker, G.; B.G. Peters y J. Pierre (2015). *The Relevance of Political Science*. Londres: Palgrave Macmillan.