

Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública ¹

Cristián Pliscoff V.²
Pablo Monje R.³

1. Presentación.

El presente documento es el resultado de una investigación sobre el *Método de Investigación Comparado* y su aporte a la investigación en gestión pública.

El proyecto de investigación definió como primera tarea la recopilación de información acerca del tema. Para lo cual se definieron tres temas fundamentales, la gestión pública como objeto de estudio, el método comparado y la pertinencia de la investigación en gestión pública comparada. En general, la recopilación se abocó a tratar ciertos puntos claves para generar un debate informado acerca de cómo y cuando es pertinente realizar un estudio o investigación con este método. Un elemento que no se debe dejar de mencionar y que caracterizó esta búsqueda fue que más que buscar estudios de caso que validaran el método, se intentó reconocer los elementos teóricos que configuran el debate sobre su implementación y validez como instrumento de análisis científico – técnico de una disciplina.

El motivo de la investigación, se sustenta en dos ideas básicas, el reconocimiento de la comparación como un método adecuado para realizar estudios en gestión pública, y la segunda, el entender que la comparación es un instrumento metodológico que permitiría el consolidar y desarrollar el conocimiento en esta área disciplinaria. Además, se pone en el debate un tema fundamental para el desarrollo de los estudios en esta área, cuál es el desarrollo y la consolidación de la gestión pública como objeto de estudio.

La estructura del documento se ordena en función de los tres puntos que consideramos deben estar presentes en un debate académico en esta área disciplinaria. La primera parte tratará de indagar en las características más importantes y diferenciadoras de la gestión pública como objeto de estudio. La segunda parte versará sobre el método comparado, y finalmente, en la tercera parte nos abocaremos al cuestionamiento y desarrollo de la temática específica de este paper, el uso del método comparado para el desarrollo de investigaciones en gestión pública.

2. La gestión pública como objeto de estudio.

Toda disciplina tiene como nodo central un objeto de estudio⁴ en torno al cual se

¹ Este documento es el resultado del proyecto de asistencia técnica entre INPAE y la Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política, que culminó con un seminario 'Metodologías de Investigación en Gestión Pública Comparada'. Lugar Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política, de la Universidad de Chile, el día 26 de agosto del 2002. Además se contó con la participación de Ana Laura Rodríguez Gustá Ph.D. de la Universidad General San Martín de Buenos Aires Argentina y de Bruce Perlman Ph.D. de la Universidad de Nuevo México Estados Unidos.

² Administrador Público, Magíster en Ciencia Política (Universidad de Chile) y Master of Science en Políticas Públicas (London School of Economics), actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

³ Administrador Público, (Universidad de Los Lagos) Magíster en Gestión y Políticas Públicas (Universidad de Chile), actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

articulan las definiciones, conceptos, leyes y teorías que le dan sentido como área disciplinaria claramente reconocible. En el caso de los estudios sobre gestión pública existe una reflexión necesaria acerca de las características y elementos distintivos de este objeto, lo que nos lleva a plantear la siguiente pregunta ¿cómo se define gestión pública?. Esta pregunta no es muy simple en tanto, da cuenta, al menos en lo académico de un dominio sobre el cual muchas disciplinas han tratado de que se le reconozca cierta paternidad. A este respecto y a modo de ejemplo Lynn (1996), reconoce que en torno a la gestión pública convergen al menos dos comunidades, la administración pública y las políticas públicas.

Cuando se habla de gestión pública se está hablando a la vez de tres tipos de discusiones distintas. Primero una acerca de la gestión pública como un fenómeno empírico, es decir, más allá de cómo se defina, la gestión pública⁵ existe y está en nuestros gobiernos. Segundo, la gestión pública es un área de debate profesional, en tanto hay gente que toma decisiones, que actúa y que busca orientaciones entre sus pares acerca de la forma en que se gestionan las organizaciones públicas. Finalmente, se señala que la gestión pública, se ha transformado en un área de debate académico, que a pesar de no tener la claridad conceptual de la teoría de la burocracia, por ejemplo, es un espacio de cuestionamientos y de desarrollo de investigaciones en distintos centros académicos.

El punto interesante es que de un tiempo a esta parte se ha empezado a utilizar el concepto gestión pública tanto en las discusiones profesionales como en los foros académicos dejando de lado conceptos como administración pública o, como se utilizaba en el siglo pasado en la Universidad de Chile, ciencias administrativas. Este cambio semántico podría expresar que los nuevos vocablos están tratando de expresar y reconocer algo nuevo. Este punto nos llama a reflexionar acerca de la siguiente interrogante ¿es la gestión pública un nuevo foco de atención académica y práctica? o los estudios en gestión pública ‘no son más que la antigua investigación de la administración pública y su aplicación, con un nuevo atractivo para un público diferente?’ (Kettl en Bozeman, 1998;102).

Para entender el tema del surgimiento de la gestión pública como ámbito del conocimiento podemos tomar dos caminos, uno histórico contextual y uno más bien estratégico académico. Desde el punto de vista histórico contextual, el estudio y el nacimiento mismo de la disciplina de la gestión pública obedece a una evolución histórica del Estado y sus funciones. Esto puesto que a lo largo del siglo recién pasado han ocurrido ciertos fenómenos, como el surgimiento y crisis del Estado de Bienestar o las reformas político – económicas de los ochenta, que claramente tienen un impacto en la manera en que entendemos este fenómeno. En particular, la necesidad de repensar la visión tradicional de explicar la eficiencia y el funcionamiento de la administración pública, ya tuvo su primer punto de inflexión con el trabajo de Lasswell (1951), quien reconoció la necesidad de reenfoque el estudio y la forma de abordar los temas públicos. Surge el ‘enfoque de políticas’, germen y

⁴ En torno a la discusión sobre el objeto de estudio se asume que desde el punto de vista de la investigación social existen distintos tipos que se clasifican de la siguiente manera a) su finalidad; b) su alcance temporal; c) su profundidad; d) su amplitud; e) sus fuentes; f) su carácter; g) su naturaleza; h) su objeto; i) el ambiente en que tiene lugar; los tipos de estudios a que den lugar. En el caso de este trabajo se optara por la definición del *objeto social al que se refieren*. De acuerdo a este punto de vista, se pueden distinguir distintas clases de investigaciones sociales, según la disciplina a que refieren, las instituciones sociales que estudian y los actores sociales que corresponden (Sierra Bravo; 1995, 33 – 35)

⁵ Aquí se hace referencia a la gestión pública como institución, es decir, como el fenómeno de lo administrativo en las esferas de lo público estatal.

perspectiva fundamental para lo que se empezó a llamar la disciplina de las políticas públicas. Junto con esto hay una necesaria revisión de la acción del Estado por las distintas dinámicas y la extrema complejidad que había desarrollado durante el apogeo del Estado de Bienestar. El reconocimiento de la imposibilidad de definir parámetros únicos para llevar a cabo la gestión de los asuntos públicos, lleva a plantear el tema de la gestión pública.⁶ En palabras de Cabrero (1998; 21) lo que ocurre es que en este contexto complejo en donde se desarrollan los servicios públicos ‘si bien se mantiene como principio una lógica racional-legal, se crean grandes distancias respecto a ella en el acontecer cotidiano. Lo que arroja más luz sobre la acción gubernamental es el proceso que se da en torno a lo racional-legal y no más al interior de esa supuesta lógica de comportamiento’.

Junto con esta perspectiva histórico contextual, no podemos dejar de lado el aspecto académico estratégico planteado por Bozeman (1998). Desde esta visión, se reconocen dos teorías que hablan del surgimiento de la gestión pública como objeto de análisis distinto al de la administración pública. El Enfoque P y el Enfoque B. El primero se refiere al desarrollo académico consolidado en las Escuela de Políticas Públicas, las cuales trataron de cambiar el foco de estudio desde lo organizacional, hacia un enfoque más de las políticas, siendo la gestión pública una parte de este desarrollo conceptual. Por otro lado, el enfoque B es una visión que tienen su origen en las escuelas de negocios, las cuales, reconociendo las diferencias de las organizaciones públicas en términos de objeto de gestión, tratan de desarrollar el conocimiento en torno a elementos más bien de los procesos. Parece pertinente hacerse nuevamente la pregunta, acerca de si la gestión pública es un objeto de estudio estimulado desde la necesidad docente de reflexionar a este respecto, o es acaso una presión desde la práctica para cambiar una forma de hacer en las esferas del Estado.

Tomando estas dos visiones, podemos entender de mejor forma la idea que expresa el mismo Bozeman (1998) al mencionar que el origen de la gestión pública es más bien sombrío, en tanto hay una presión desde las propias instituciones por desarrollar un área disciplinaria, más que un esfuerzo intelectual. Esto pone de manifiesto otro aspecto de esta área, cual es, la relación entre teoría y práctica⁷. El estudio sobre la gestión pública es un ámbito en donde se mezclan de manera constante argumentos de dos tipos, descriptivos y propositivos, ya que el estudio de la gestión pública está orientado a combinar la descripción con la acción, en tanto se busca tratar de reconocer la forma en que se lleva una organización y del mismo modo se busca delimitar formas y lineamientos respecto como deberían guiarse éstas.

Para precisar, y tomando todos los anteriores elementos, podemos mencionar que la gestión pública como objeto de estudio se refiere al ‘*problema de cómo designar y operar servicios públicos y el detallado trabajo del gobierno ejecutivo*’ (Hood, 2000; p.3). Específicamente, de acuerdo a lo señalado por Allison (1984), la gestión pública tiene tres elementos centrales: la gestión de políticas, la gestión de recursos y la gestión de programas. Por gestión de políticas públicas entendemos todas aquellas tareas que están inscritas en el proceso de diseño y gestión de políticas públicas. La gestión de recursos se refiere a las definiciones de sistemas de administración, tales como el presupuesto, la gestión financiera, el sistema de personal, etc. Finalmente, por gestión de programas reconocemos a la

⁶ A modo de ejemplo podemos mencionar la clasificación realizada por Wilson (1989), quien caracteriza cuatro tipos de organizaciones públicas muy distintas en objetivos y productos.

⁷ Un interesante trabajo acerca de esta relación es el texto de Lynn (1996).

implementación misma en tareas del día a día de las políticas públicas de un gobierno en áreas definidas.

Una vez que ya tenemos claro el objeto de estudio de la gestión pública, vale decir, los elementos principales que lo diferencian de otros objetos de estudio de otras disciplinas, debemos orientarnos a caracterizar el método comparado como camino o metodología para desarrollar investigaciones en esta área disciplinaria. En este punto es pertinente ubicar una bibliografía lo más amplia posible, que no fuera concebida solamente desde una perspectiva de la gestión pública, sino que, además, nos pareció fundamental tratar de entender qué se entiende por método comparado en las ciencias sociales en general. Una vez finalizado este ejercicio, recién podremos entender de qué manera y cuando se puede aplicar en la gestión pública.

3. La comparación como método de investigación.

Teniendo claro el objeto de estudio, se reconocerán las ventajas y desventajas de usar el método⁸ comparado en investigaciones en gestión pública. Para esto se observaran las principales características del método comparado y su pertinencia en el desarrollo de investigaciones en el área disciplinaria de la gestión pública.

¿Por qué comparar en gestión pública? porque la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones (Sartori, 1971), o porque nos provee una base para realizar afirmaciones sobre regularidades experimentales (De Caïs, 1997), las que permiten avanzar en la búsqueda de afirmaciones que permitan explicar los fenómenos sociales que cruzan la gestión pública. La comparación agudiza nuestra capacidad de descripción y permite sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular que ocurra en la gestión. Además, otorga criterios para verificar hipótesis, generadas con base en el descubrimiento inductivo, lo que permite validar o no afirmaciones y/o conceptos y así continuar en una fase superior de construcción de teorías explicativas que den cuenta de la gestión pública como objeto de estudio.

Para Caïs (1997), el método comparativo es una aplicación de la regla general de la lógica. Consiste en variar de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios para llegar a lo que es constante y fundamental. El método comparativo en el sentido real de la palabra: un proceso de análisis basado en la lógica. Comparar es confrontar una cosa con otra. Parangonar sirve para controlar – verificar o falsificar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica (...) comparar implica asimilar y diferenciar en los límites (Sartori, 1994).

En la misma línea argumental, Mark Bloch dice que el comparar, en el campo de lo social, es “elegir en varios medios sociales diferentes, dos o varios fenómenos que parecen, a primera vista, presentar entre sí analogías, describir curvas de evolución, constatar semejanzas y diferencias y, en la medida de lo posible, explicar los unos por los otros” (en

⁸ Método de Investigación se puede entender como el proceso de formulación de cuestiones sobre la realidad del mundo y la humana, basándose en las observaciones de la realidad y en las teorías ya existentes, en anticipar soluciones a estos problemas y en contrastarlas con la misma realidad, mediante la observación de los hechos, su clasificación y análisis. (Sierra Bravo, 1995; 19).

Sierra Bravo, 1984; 161). Por otro lado para Durkheim, “la noción científica del método comparativo es más precisa, contrapone la experimentación típica, que llama directa, al método comparativo, que denomina experimentación indirecta, consistente en la confrontación de hechos o fenómenos producidos espontáneamente y no artificial o voluntariamente (...) el fundamento del método comparativo no es otro que la correlación de variables, de aplicación continua en las investigaciones sociológicas (en Sierra Bravo, 1984; 162). Para Weber, la realidad implica la comparación de un fenómeno social con un tipo ideal, construido previamente del mismo (...) la búsqueda de diferencias y semejanzas en el marco de un esquema general teórico, que, de algún modo, ayude a la determinación de hechos cruciales” (en Sierra Bravo, 1984; 162).

Desde el punto de vista de los autores citados anteriormente, se puede afirmar que el método en cuestión tiene un carácter estructuralista muy marcado, la utilización de jerarquía de los fenómenos a investigar, su estructura y sus factores determinantes lo sitúan en un método positivista, que observa al objeto como algo dado y que no toma en cuenta las particularidades y diferencias que muchas veces son explicativas de los fenómenos que condicionan a la gestión pública⁹.

Bourdieu (2000; 28), utilizando un ejemplo de investigación realiza la siguiente crítica al método: “el proyecto (actualmente en curso de realización) de constituir progresivamente un fichero universal de los escritores y artistas, que podría ser sometido a un tratamiento estadístico, está particularmente expuesto a todos los peligros descritos anteriormente: en efecto, la necesidad de acumular bajo una forma manejable, y sin que sea necesario volver a las fuentes, todas las informaciones sociológicamente pertinentes (sin prejuzgar los sistemas explicativos en los cuales ellos podrían entrar) a propósito de artistas y de escritores que pertenecen a campos profundamente diferentes, impone que se acuerde *provisoriamente* una definición “semi – positivista” de los principios de selección y de clasificación de los datos disponibles, ya que se trata antes que nada de producir una información tan homogénea y tan exhaustiva como sea posible, por lo tanto, susceptible de un análisis comparativo. Pero va de suyo que sólo un análisis de la estructura de cada campo particular puede poner al abrigo de los errores a los conduciría la aplicación mecánica a campos dotados de estructuras muy diferentes de un sistema de selección y de clasificación estandarizado”.

En síntesis, cuando se enfrentan aspectos tan importantes como la elaboración y ejecución de investigaciones de ciertos fenómenos sociales, la comparación permite, desarrollar un análisis más pormenorizado de lo que se estudia. Para la investigación en gestión pública es relevante esta característica del método, porque entrega una herramienta técnica que permite entender, analizar y plasmar generalizaciones sobre el objeto de estudio.

⁹ Un ejemplo de esto en el campo de la comparación de la institucionalidad de la gestión pública son el estudio de las reformas estructurales realizadas en la década de los ochenta en Chile, Inglaterra y Estados Unidos. Se puede afirmar que al comparar las reformas que se llevaron a cabo en los tres países, estas tuvieron como objetivo dismantelar el Estado de Bienestar que se encontraba en crisis – desde la perspectiva neoliberal - e instalar una nueva estructura de gestión adecuando a forma de gestión pro – mercado, pero esa comparación no da cuenta de las particularidades de los cambios políticos en que se encontraban cada uno de estos países y en especial Chile que se encontraba bajo una dictadura militar, lo que condicionó su legitimidad socio – política. Véase en especial la parte introductoria de la obra “La Nueva Gerencia Pública” (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 1997).

4. El Método Comparativo y la Gestión Pública como Objeto de Estudio.

Desde el punto de vista de la gestión pública, se entiende que el método de la comparación es pertinente, porque permite analizar el objeto o fenómeno específico de estudio, vale decir, aquellos problemas o temas referidos al cómo y al por qué de la acción de los organismos públicos, por ejemplo como se da la participación de la ciudadanía en la gestión municipal en un país u otro.

Tal como fue expuesto anteriormente, el método de investigación comparada está asociado al estudio y la comparación de fenómenos sociales a distintos niveles de la estructura social. Busca explicar las diferencias así como las semejanzas entre países; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales. Al mismo tiempo, se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad (Castegioni, 1995).

Involucrarse en un estudio comparativo sobre cualquier ámbito en que se mueve la sociedad, como es el caso de la gestión pública, exige tener claro, la sistematicidad y rigurosidad del método, puesto que no conocemos en profundidad realidades distintas y complejas a priori. Un estudio comparativo, por lo tanto, nos llevará a analizar *in situ* la gestión pública, cuyos funcionamientos son tan variados como instituciones existen, lo cual implicará un gran esfuerzo por conocer los elementos que la caracterizan la gestión pública de cada uno de los países que se pretendan comparar¹⁰. El comparar ayuda ante todo a conocer y a conocerse: a conocer al otro, a dejar de identificarlo con los estereotipos clásicos del sentido común de parroquia y a dejar de ubicarlo, sobre todo si está lejos, en las categorías misteriosas aunque cómodas de lo exótico (Badie y Hermet, 1993).

La comparación también ayuda a conocerse desde el momento en que el análisis de los demás permite precisar los elementos constitutivos de nuestra identidad. Como señala Lipset (1994; 154), se puede conocer la propia nación definiendo previamente al otro. En consecuencia “una persona que conoce sólo un país básicamente no conoce ningún país”. Por tanto la comparación se puede calificar como uno de los métodos eficaces para analizar la gestión pública¹¹, ya que se puede conjugar el interés sobre los procesos del objeto de estudio con los intereses explicativos de las teorías que tratan de dar una generalización del fenómeno. En esta situación la comparación le entrega herramientas para estudios de casos, tratados como unidades de comparación, como por los trabajos de la teoría pura, por lo que puede ofrecer en términos de modelos y generalizaciones.

¹⁰ Para Méndez, José Luis (1996), establece algunos factores comunes de la administraciones publicas Latinoamericanas, que es importante tener en cuenta al momento de realizar un estudio comparativo entre ellas; a) la legitimidad política de los gobiernos ha sido frágil; b) la supervivencia política es una de las preocupaciones diarias de los funcionarios del Estado (Ames, 1987); c) el ambiente de las políticas públicas es incierto, y los gobiernos e instituciones frágiles; y d) el grado de la profesionalización de la burocracia es más bajo que en las naciones desarrolladas.

¹¹ Un ejemplo de comparación en gestión pública, es la comparación que se hace de los tres modelos de reforma administrativa, a saber, el weberiano, el gerencial, y el de responsabilización. Estos modelos son comparados a partir de las siguientes distinciones: a) diagnóstico; b) metas; c) medidas administrativas; y d) productos secundarios negativos potenciales. Véase, Ross, Ben; (2001); “La política de la reforma administrativa dilemas y soluciones improbables”, Revista del CLAD Reforma y Democracia”, N° 20, Junio 2001, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas Venezuela.

Uno de los aportes de la comparación al desarrollo de la gestión pública, en la década de los setenta, fue realizada por las actividades del Grupo de Administración Comparada, éstas fueron decisivas para mantener el interés en esta disciplina y especialmente para comenzar a aplicar, en los países emergentes del Tercer Mundo, alguno de los conceptos administrativos que se habían desarrollado en países industrializados. Así muchos investigadores realizaron esfuerzos explícitos por desarrollar los puntos de vista teóricos de la administración comparada que satisficieran algunos cánones del enfoque científico de política comparada, al mismo tiempo preservaba el interés por las instituciones y los factores estructurales (Ramesh, 1972 en Peters, 1999; Pág. 74). Asimismo, el desarrollo de metodología refinada y técnicas de investigación empíricas asociadas con el enfoque científico han permitido que quienes se interesan por la toma de decisiones institucionales las analicen a partir de ángulos nuevos y teóricamente importantes. (Peters, 1999).

Para Peters (1999), el método comparativo es pertinente al estudio de la gestión pública porque en casi todos los sistemas políticos se le asignan tareas relativamente comunes al aparato público, las estructuras dentro de las cuales se conduce la administración o gestión también son relativamente similares. De hecho, las burocracias públicas tienen la ventaja de que casi siempre poseen una estructura formal que permite reconocer con facilidad las estructuras y las funciones que desarrollan y los actores más importantes que intervienen.

Para Giuliano Urbani (en Bobbio, 1983), podemos resumir diciendo que la ciencia política – como la gestión pública – recurre a la comparación para llegar a explicaciones causales formulando nuevas hipótesis y generalizaciones. Se trata del momento de la formación de la generalización, al que sigue el control de su validez. En ambos casos necesitamos de la comparación, entendida como estrategia para establecer las condiciones que hacen posible un fenómeno, poniendo énfasis tanto en el momento de la formación como en el momento del control de la hipótesis. Así se procede, intentando descubrir las asociaciones entre fenómenos en distintos sistemas políticos – o de gestión¹² – y épocas históricas.

5. Cómo implementar el Método y las Técnicas Comparativas.

Para conducir una investigación comparada es esencial contar con una estructura teórica o, por lo menos, una serie de hipótesis que se pueden extraer de estudios previos. Cuando es más rigurosa y articulada es la estructura teórica, tanto mayor será la posibilidad de enfocar mejor la investigación sobre algunas hipótesis más precisas y limitadas en su número (Morlino, 1992).

Teniendo en cuenta, que ante todo, debemos minimizar el riesgo de comparar fenómenos incomparables entre sí en el estudio de su escasa o nula relevancia a los fines de formular y controlar generalizaciones. El aspecto conceptual de la investigación es crucial. Se trata de definir bien las propiedades y atribuciones de los casos a comparar, así como de

¹² Un estudio que da cuenta de estas premisas es “El Estudio de Tres Casos de Gobierno y Administración Pública en Latinoamérica” desarrollado por José Luis Méndez, (1998) en Peters, Guy, (1999); “La política de la Burocracia”, Editorial Fondo Cultura Económica, Ciudad de México, México. Pág. 31 – 34.

clasificar bien para identificar las variaciones empíricas del fenómeno en las distintas realidades examinadas (Casteglioni, 1995). Resulta también de extrema importancia la clasificación¹³. Clasificar quiere decir poner en orden, fijando criterios con base en los cuales distinguir qué objeto estamos estudiando entre fenómenos que sólo en apariencia semejantes (Urbani, 1983 en Bobbio, 1983).

A continuación se deben elegir los casos a estudiar. Naturalmente, la elección de los mismos estará en buena medida relacionada con la pregunta que se formula al inicio de la investigación. Para Lijphart (1971 en Casteglioni, 1995), es aumentar en lo posible el número de casos, para dar una mayor y repetida posibilidad de controlar las hipótesis o para poder formular hipótesis más precisas. Esta posición metodológica no es compartida por los comparativistas inclinados a estudios mayormente cualitativos, ni tampoco por aquellos que ponen en evidencia la dificultad generada por la recolección de información.

Otra estrategia de investigación comparativa son los estudios de área. En este caso se estudian por lo general dos o más países pertenecientes a una misma región, dentro de la cual se supone que éstos tienen en común el contexto sociológico y el nivel socioeconómico¹⁴. De esta manera, el investigador puede mantener constantes tales factores mientras examina otros, casi como si se tratará de una investigación experimental. Tiene un riesgo que son las posibles sobregeneralizaciones acerca de la región que se investiga como un todo sin prestar suficiente atención a las especificidades individuales que existen aún dentro de una misma área (Wiarda, 1993 en Casteglioni, 1995).

La síntesis de las estrategias, métodos y técnicas de investigación se puede visualizar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1
Método y Técnicas Comparativas.

Estrategias	Métodos	Técnicas de Investigación
1) Análisis de Casos	Método Comparativo	Sistemas Similares Sistemas Diferentes
2) Análisis Variables	Método Estadístico	Análisis Estadísticos

5.1. Estrategia de Análisis de Casos.

La primera es el estudio de casos, que tiene su origen en Max Weber. Se toma un número pequeño de casos definidos en forma teórica. Se comparan de forma global en sus aspectos más importantes para llegar a generalizaciones. Habitualmente son clasificados en las siguientes categorías estudios de áreas y los estudios históricos.

La estrategia en los estudios de casos es enfocar la diversidad histórica y hacer una aproximación al objeto de estudio mediante la identificación de efectos comparables y

¹³ Véase, Roos, (2001; 14), Op. Cit.

¹⁴ Para entender una aplicación práctica en los términos mencionados véase, Martínez Nogueira, Roberto, (2001); "La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas", Revista del CLAD Reforma y Democracia", N° 20, Junio 2001, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas Venezuela.

posteriores el análisis de similitudes y diferencias entre ellos. Los tipos ideales son elementos de comparación mediante los que es posible generar enunciados descriptivos y explicativos sobre el fenómeno. Se apoya en el análisis cualitativo de las variables y su naturaleza esta cimentada en la lógica inductiva y no estadística. Una de sus principales características es su flexibilidad en el uso de las variables a comparar que se determinan a partir de los elementos teóricos que entrega un marco conceptual de análisis.

Las ventajas de la estrategia de estudio de casos es que la comparación entre casos tipo ideales y casos empíricos ayuda a entender desarrollos históricos divergentes. Los casos tipo se utilizan para cumplir varias tareas. Ayudan a la conceptualización de objetos de investigación, y en la identificación de causas. Permiten explicaciones de la diversidad histórica (Caïs, 1997). Su desventaja más importante es que pocas veces se puede utilizar una variedad de casos que sea suficiente para probar o negar argumentos causales (...). El número limitado de casos impone una cierta indeterminación (Caïs, 1997).

Desde el punto de vista de las técnicas, el estudio de casos contempla dos variantes el de los sistemas similares y el de los sistemas diferentes. Estos dos diseños son compatibles puesto que su lógica es la misma. Los dos utilizan procesos similares para detectar relaciones causales y controlar los efectos externos. En los dos métodos se busca explicar cualitativamente las variaciones a lo largo del tiempo. El efecto de las variables externas se controla seleccionando y comparando aquellas que explican el fenómeno de estudio y que su comportamiento depende de este.

La técnica de sistemas diferentes escoge como objetos de investigación sistemas que son similares o idénticos en el máximo de variables posibles, con la excepción de la variable que caracteriza el fenómeno que se quiere examinar. En la técnica de sistemas diferentes, las variables externas son eliminadas escogiendo sistemas para comparar que no se diferencian en el fenómeno que se investiga (Caïs, 1997).

Los problemas principales que tiene el método comparativo son: (a) muchas variables, y (b) un número pequeño de casos” (Caïs, 1997; 36 -37).

Existen diversos métodos que se utilizan para minimizar esos dos problemas:

- Incrementar el número de casos tanto como sea posible, además de la posibilidad de ampliar el análisis de forma geográfica, existe también la posibilidad de extenderlo de forma longitudinal, a través de la historia (cross-historical) incluyendo tantos casos históricos como sea posible.
- Reducir el número de variables en el análisis, sí la muestra de casos no puede ser incrementada, quizás es posible combinar dos o más variables que expresen una característica similar y convertirlas en una variable única.
- Centrar el análisis comparativo en casos comparables, en el presente contexto comparable significa similar en un número alto de características (variables) importantes que son tratadas como constantes.
- Restringir el análisis a las variables clave, el análisis comparativo puede evitar verse

sobrepasado por un número elevado de variables y perder la posibilidad de descubrir relaciones controladas analizando sólo las variables clave y omitiendo las que son de importancia marginal.

5.2. Estrategia de Estudio de Variables.

Esta estrategia no concierne a fenómenos definidos de manera histórica como revoluciones. Se interesa por la formulación de generalizaciones amplias sobre sociedades y otras organizaciones sociales a gran escala. Implica el análisis de variables y sus relaciones. Su objetivo principal es comprobar hipótesis abstractas derivadas de teorías que conciernen a relaciones entre características de las unidades sociales. Estas características se conciben en forma de variables. Utiliza la “manipulación estadística”. Se controlan las condiciones y la base para generalizar es matemática. Desde el punto de vista del método estadístico implica la manipulación conceptual (matemática) de datos empíricos para descubrir las relaciones entre variables y buscar generalizaciones.

Las ventajas de la estrategia es que en cada caso lo tratan como un todo, sino que buscan variables significativas. Comparan los valores de las variables de cada caso en forma individual con los valores promedios del resto de casos para medir la covarianza. La tesis central de esta estrategia es buscar las generalizaciones en base las variables y no al conocimiento concreto de casos específicos.

Las desventajas de esta estrategia de estudio de variables, están en términos de las técnicas estadísticas que no descifran complejidades causales sino que eliminan elementos extraños o difíciles de medir. Asumen que le efecto de una causa es el mismo en cualquier contexto, sin tener en cuenta los valores o niveles de las variables causales. Por otro lado, se manifiesta que existe un distanciamiento entre el sujeto de la investigación (relaciones entre variables) y el objeto de la investigación (las unidades observables). Esa disyuntiva en la observación hace que los científicos sociales que utilizan el método de estudio de variables no estén familiarizados con la población constituyente de datos (Caïs, 1997).

Las ventajas método estadístico divide el mundo en variables. Las categorías y valores de esas variables representan agregados o personas (u otras unidades de análisis) con atributos similares o idénticos y de hecho soluciona parcialmente el problema de control de variables irrelevantes usando las correlaciones parciales.

Las desventajas del método es que no puede solucionar de forma tan eficiente el problema del control, ya que existe una dificultad alta en controlar las variables independientes. Por otro lado, examina individualmente o de manera troncada cada variable ya que nunca se esta seguro que sus grupos son iguales en todos los aspectos. Se requiere que se desagreguen casos en variables y que se examinen relaciones entre esas variables; no que se realice un examen directo de diferencias y similitudes entre casos considerados como configuraciones características (Caïs, 1997).

6. Conclusiones y Síntesis.

Como hemos visto en el presente documento, la comparación está en la base de las ciencias sociales como un método que ha ayudado en su desarrollo y consolidación. Cuando tratamos de llevar este método hacia la gestión pública como objeto de estudio, podemos

señalar algunos puntos importantes que pueden ayudar a reconocer por qué la comparación es útil en la gestión pública.

Primero, en el ámbito de lo descriptivo, la comparación es una herramienta muy útil para reconocer las características propias y específicas de una unidad de análisis, ya sea un caso o un país u otro elemento. Tal como fue señalado en el texto, una situación se explica y se caracteriza de mejor forma en la comparación. Si bien es cierto que esto nos pone de manifiesto la necesidad de que la comparación sea hecha entre situaciones similares o al menos susceptibles de comparar, al menos la idea de la diferencia es un punto valioso para dar reconocer los elementos propios y particulares de ciertos hechos. De esta manera por ejemplo, si queremos caracterizar o definir los elementos que ayudan a emprender un proceso de reforma institucional de cierto servicio público, la comparación entre una situación exitosa y una fallida, nos permitirá reconocer aquellos elementos particulares del caso exitoso que lograron un determinado logro.

Siguiendo en el ámbito de los descriptivo, nos parece pertinente relevar el hecho que una comparación entre fenómenos permite reconocer ciertas regularidades, las cuales, son el propósito fina de toda ciencia o disciplina que busque su consolidación. Estas regularidades permiten hacer proyecciones acerca del comportamiento de organizaciones, lo que permitirá, de este modo, hacer predicciones en el comportamiento de las organizaciones. Este ejercicio nos lleva a crear las bases de toda ciencia, en la medida que estas generalizaciones, constituyen leyes, las cuales posteriormente se constituirán en teorías.

En otro ámbito, en el de lo propositivo o el nivel de la discusión profesional. Podemos señalar que la comparación puede permitir reconocer *lecciones* acerca del comportamiento o funcionamiento de una organización o de un directivo. La comparación entre situaciones o unidades de análisis permite tener cierta claridad respecto de las dimensiones o consecuencias, al menos posibles, de ciertas acciones que en un futuro pudiesen ser entendidas como lecciones o potenciales cursos de acción. En este sentido la comparación entre casos similares, nos permite ejemplificar acerca de la forma en que se deberían llevar a cabo ciertas acciones. Un ejemplo interesante a este respecto es el texto de Mark Moore "Creating Public Value" (1998), en el cual se destacan acciones de directivos públicos, que idea de las lecciones que se pueden extraer de la comparación de casos, está también presente en la metodología de las "buenas prácticas", las cuales buscan, desde la práctica misma dar a conocer alternativas o criterios de acción para los profesionales.

En el ámbito de lo profesional, el tema de lo comparado como metodología de investigación toma un lugar importante en momentos en que nos vemos enfrentados a la imposición o adopción de un modelo de gestión pública denominado de la Nueva Gestión Pública o del New Public Management¹⁵. Desde la irrupción del modelo, allá por los inicios de la década de los noventa, nos hemos vistos invadidos de recetas e ideas que nos llevan a penar que hay preceptos y normas que observan la gestión pública, que serían comunes a todas las instituciones o servicios, independiente de sus características y del país en que se encuentran. En este nuevo esquema paradigmático, la comparación debe ser entendida

¹⁵ A modo de ejemplo podemos señalar que la Nueva Gestión Pública se conforma de al menos siete componentes doctrinarios: orientación a resultados, patrones explícitos de medición del desempeño, gran énfasis en el control de los resultados, cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público, cambio hacia una mayor competencia en el sector público, énfasis en practicas y estilos de la gestión privada y énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Hood, 1991:p.4-5).

como un ejercicio fundamental para determinar el éxito o fracaso de estos principios, los cuales muchas veces, se constituyen como recomendaciones desde organismos internacionales e incluso desde otros gobiernos para mejorar la gestión pública. Este es un punto clave para el desarrollo de la disciplina, puesto que es a través de la comparación que podemos reconocer si esta nueva teoría de la gestión pública, pese las características propias de toda teoría, vale decir, si nos ayuda a explicar y a predecir la realidad en distintos casos y en distintos momentos.

Como punto final vale la pena hacer un ejercicio orientado a reconocer cuales son los aspectos que aún quedan en el aire acerca de la pertinencia o no de la comparación como elemento de desarrollo de la gestión pública como disciplina. Primero ¿cuál es el límite, en número de casos y en temas, para la construcción de generalizaciones?, ¿cuánta importancia le debemos asignar a los elementos culturales propios y específicos de cada institución o lugar en la creación de generalizaciones a partir de un ejercicio comparado?, ¿cuál debe ser el sentido o la orientación de la comparación?, es decir ¿para qué comparar?.

7. Bibliografía.

Allison, Graham (1984) 'Are public and private management Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Stillman. R. (ed.) 'Public Administration: Concepts and Cases', 4° ed. (Boston, Houghton Mifflin).

Bourdieu Pierre, (2000); "Intelectuales política y poder", Editorial EUDEBA, Buenos Aires Argentina.

Bozeman, B. (1998) La Gestión Pública. Su Situación Actual, Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto; Mattueucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco, et al. (1983) "Diccionario de Política", 11ª edición, Editorial Siglo XXI Editores, México.

Caïs, Jordi (1997); "Metodología de Análisis Comparativo", Primera Edición, Editorial Centro de Investigaciones Metodológicas, Madrid – España.

Castiglioni, Franco (1997); "La política Comparada", en Pinto, Julio (Compilador); "Introducción a la Ciencia Política", Edición Ampliada, Serie Manuales, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?' Public Administration 69, 1: pp 3.19.

Hood, Christopher (2000) The art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management, Oxford University Press.

Kettl, D. (1998) En busca de claves de la gestión pública: Diferentes Modos de Cortar la Cebolla, en Bozeman, B. (editor) La Gestión Pública su Situación Actual, Fondo de Cultura Económica, México.

Lynn, Laurence (1996) Public Management As Art, Science, and Profession, Clatham House.

Martínez Nogueira, Roberto, (2001); “La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas”, Revista del CLAD Reforma y Democracia”, N° 20, Junio 2001, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas Venezuela.

Peters, Guy, (1999); “La política de la Burocracia”, Editorial Fondo Cultura Económica, Ciudad de México, México.

Sierra Bravo, Restituto (1984); “Ciencias Sociales. Epistemología, Lógica y Metodología. Teorías y Ejercicios”, Primera Edición, Editorial Paraninfo, Madrid – España.

Sartori Giovanni y Morlino, Leonardo,(1994); “La Comparación en las Ciencias Sociales” , Primera Edición en Castellano, Alianza Editorial, Madrid España.

Sartori, Giovanni (1971); “La política Comparata: Premesse e problemi” en Revista Italiana di Scienza Politica, 1.

Rasmussen, Jorge (1971); “El proceso político. Estudio Comparativo”, Primera Edición, Universidad de Vanderblit, Editorial Diana, México.

Ramesh, Arora, (1972); “Comparative Public Administration”, Associated Publishing House, Nueva Delhi, India. Citado en Peters, (1999).

Ross, Ben; (2001); “La política de la reforma administrativa dilemas y soluciones improbables”, Revista del CLAD Reforma y Democracia”, N° 20, Junio 2001, Centro Latinoamérica de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas Venezuela.

Wilson, James Q. (1989) Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books.