

Misma arena, nuevas reglas, más actores: elementos para reflexionar la participación en las políticas públicas

Abigail Martínez Mendoza¹

RESUMEN

Siguiendo la analogía de Lowi (1964), las instituciones son el sistema de reglas para cada arena en donde tienen lugar las relaciones de poder de los diversos actores. De este modo, las políticas públicas expresan las reglas del juego a través de su instrumentación. La instrumentación no es una etapa concreta del ciclo de las políticas públicas, en cambio es un proceso transversal, pues se encuentra en planes, programas y proyectos de cada política correspondiente a una arena o sector en los que el Estado interviene. Y las reglas del juego responden a las condiciones de cada arena, al tipo y cantidad de actores.

El nuevo institucionalismo incorpora, además de aspectos históricos, jurídicos, culturales, elementos cualitativos que permiten observar las reglas y actores de cada arena en la que se diseñan las políticas. Desde el nuevo institucionalismo, es factible analizar la participación en políticas públicas en dos vertientes: considerando el contexto histórico, jurídico, cultural y socio-político, aunado a la perspectiva del conductismo (*behaviorism*) o bien, incorporando la elección racional (*the rational choice*).

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, instrumentación, instituciones, gobernanza.

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma.

ABSTRACT

Following the analogy of Lowi (1964), institutions are the system of rules for each arena in which the power relations of the different actors take place. In this way, public policies express the rules of the game through their implementation. The instrumentation is not a specific stage of the public policy cycle; rather, it is a transversal process, since they are found in the plans, programs and projects of each policy corresponding to an arena or sector in which the State intervenes. And the rules of the game, respond to the conditions of each arena, the type and number of actors.

The new institutionalism incorporates, in addition to historical, legal, cultural aspects, qualitative elements that allow observing the rules and actors of each arena in which the policies are designed. From the new institutionalism, it is feasible to analyze the participation in public policies in two aspects: Considering the historical, legal, cultural and socio-political context, together with the perspective of behaviorism or incorporating rational choice.

KEYWORDS: public policies, instrumentation, institutions, governance.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente existen nuevas formas interorganizacionales e intergubernamentales en el diseño de las políticas públicas, esto representa la democratización del proceso, en tanto que el Estado ha dejado de ser el único actor que define los cursos de acción. Es la mayor participación, el catalizador que apuntala a las instituciones, influye en la creación de nuevas reglas e incita a la gobernanza.

Las nuevas formas de gobernar, con mayor horizontalidad y cooperación, han planteado un modo distinto en el diseño de las políticas públicas. Reflexionar sobre la democratización requiere contemplar tanto a los actores como a las instituciones y las reglas con las que se juega en la arena de la política; ese es el objetivo de los siguientes apartados, los cuales toman como referente la analogía de las arenas de Lowi (1964) y las reglas del juego que plantean los concepto de instituciones y gobernanza.

II. BREVE PANORAMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es vasto el número de adjetivos para las políticas públicas si se considera que responden a las necesidades que el Estado debe cumplir: políticas educativas, sociales, agrarias, fiscales, etcétera. En este sentido, las políticas son “el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido [...] es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones [...] una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos” (Aguilar, 1992: 5-6). De tal modo que, el diseño de políticas está lejos de ser azaroso; por el contrario, es una tarea determinada por un conjunto de factores o circunstancias. Entre los factores más relevantes está la interacción de actores, ya sean políticos o sociales (Aguilar, 1992).

Ya que las políticas son cursos de acción, las políticas públicas son cursos de acción específicos; de esto da cuenta Lahera (2004) cuando señala que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos; concretamente, el mismo autor anota que “la política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información, en relación a un objetivo público definido en forma democrática; desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002: 16).

Por su parte, Dey (1975) indica que una política pública es aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer. Larrue, por ejemplo, indica que la misma trata de una sucesión de decisiones:

Actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de ‘grupos que conforman blancos’, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver (Kauffer, 2002: 4).

De acuerdo con O'Donnell y Oszlak (1981) las políticas públicas no deben ser vistas como una respuesta a una demanda específica; constituyen respuestas en función de las condiciones del problema. Por otra parte, Meny y Thoenig (1992) indican que una política pública trata de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico; de manera particular:

Una política pública propone un conjunto de actos y no actos para alterar algún contexto existente o modo de conducta [...] Las políticas describen o postulan de manera más o menos implícita tres componentes: 1) una condición deseada, 2) una condición presente supuesta, y 3) un conjunto de medios para cambiar la condición presente en el futuro (Thoenig, 2006: 246).

De todo lo anterior, es factible observar las siguientes correspondencias:

- A. La agenda pública: detección de problemas o necesidades, y determinar su magnitud e impacto.
- B. La etapa de diseño: las políticas se generan desde el gobierno en forma de acciones con el fin de dar solución a problemas de orden social. Con base en su alcance, pueden participar otros actores no gubernamentales.
- C. Su instrumentación: en su normatividad es necesario señalar el problema, la solución esperada, los medios requeridos, el proceso de su implementación, población objetivo, acceso a los beneficios, y las reglas de operación.

Frente a la descripción de las políticas públicas, es necesario contar con referentes tipológicos que permitan mayor comprensión de la dirección que pueden tomar los cursos de acción. Aquí se anotan dos propuestas clasificatorias, la primera con un enfoque teórico y la segunda desde una postura institucional.

La primera clasificación corresponde a la propuesta de Lowi (1964), quien coloca como eje articulador de su propuesta a los actores que participan en el diseño de las políticas de manera particular, tales actores guardan relaciones de poder y éste se altera según el espacio en donde tienen lugar las decisiones políticas:

- a. Las relaciones sociales están constituidas por expectativas recíprocas.
- b. En la política, las expectativas se centran en los productos gubernamentales o políticas.
- c. La relación política queda determinada por la política en juego, y la posibilidad de participar en su elaboración genera relaciones de poder.

Las relaciones políticas implican relaciones de poder, “en consecuencia, la existencia y magnitud de la relación de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas —su diseño y desarrollo— [...] (son) una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas” (Aguilar, 1992: 31). Las arenas políticas son los espacios donde se decide respecto a una política y cada arena tiene su propia dinámica de poder; de este modo, Lowi (1964) propone cuatro tipos de arenas, es decir, tipos de política pública: distribución, regulación, redistribución y constitutivas.

1. Distributiva: es la desagregación de recursos a repartir, se trabaja con recursos públicos divisibles y opera a corto plazo.
2. Regulatoria: requiere de negociaciones entre grupos de poder, indica a los afectados/beneficiados en el corto plazo, y se desagrega sectorialmente.²
3. Redistributiva: impacta a las mayorías, se caracteriza por el señalamiento de los criterios de acceso a determinados beneficios.
4. Constitutiva: se enfoca en modificaciones al régimen político o administrativo, con la particularidad de ser colectivamente obligatoria e implicar alguna sanción.

La segunda propuesta de clasificación de las políticas públicas proviene de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2002), la cual se expresa desde la postura de los derechos, indicando al ejecutor y los beneficiarios:

1. Políticas básicas: tienen una perspectiva universal y su cumplimiento es un deber del Estado y un derecho de la población, normalmente son de orden

² Un sector es el conjunto de bienes o servicios comunes o sustituibles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida, varían en tamaño de acuerdo con su fuerza económica (Aguilar, 2003).

constitucional y hacen referencia a servicios básicos de salud y educación.

2. Políticas asistenciales: están a cargo del Estado y son un derecho de la población en caso de necesidades específicas, no necesariamente son de orden constitucional.
3. Políticas de protección especial: están dirigidas a resolver situaciones urgentes de grupos específicos de la población y su cobertura es reducida.
4. Políticas de garantía: apuntan a la administración de justicia en situaciones de conflicto con la ley, con el fin de garantizar derechos y trato justo.

Por otra parte, y con el fin de observar un panorama más amplio del tipo de políticas públicas, es factible integrar las dos clasificaciones descritas anteriormente. Es decir, la propuesta de Lowi (1964) y de la OEA (2002) no son mutuamente excluyentes, por el contrario, son complementarias, y de ello surge un abanico más amplio y diverso para la comprensión de la diversidad y complejidad de las políticas públicas.

FIGURA 1
ADJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que la base está en las políticas constitutivas, es decir que, de acuerdo con Lowi (1964), se caracterizan por tener relación estrecha con el régimen político-administrativo; sobre esa base se erigen las políticas de garantías regulatorias, distributivas y redistributivas, y sobre este piso se sostienen las políticas de acceso a servicios básicos, de tipo asistencial y de protección especial. En esta tesitura, una política pública A genera

impactos de diversos órdenes sobre otras políticas públicas B o C (Meny y Thoening, 1992).

Esto permite observar claramente porque en la propuesta de Lowi las políticas constituyen una arena de lucha de poder; esto es porque los otros tipos de políticas, en este caso la propuesta de la OEA (2002), difícilmente podrían prosperar sin que previamente ocurra tensión y pugna de poder para definir el curso de las acciones.

III. LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ahora bien, considerando todo lo anterior, es factible decir que las políticas públicas son esos cursos de acción que se diversifican y complejizan según las tensiones y pugnas de poder de los principales actores, y en ese sentido es necesario tener presente que el diseño, implementación o evaluación de las políticas requiere de normatividades.

Considerando esto, viene bien retomar a Lowi (1964) cuando señala que en las arenas políticas existen mecanismo de sanción; el autor indica que en la arena distributiva y regulatoria se sancionan los comportamientos individuales, y particularmente en la arena distributiva la pena es en el largo plazo o remota, mientras que en la arena regulatoria esto ocurre de forma directa o inmediata. Por otra parte, en la arena constitutiva y redistributiva se castiga la conducta de los afectados, y es de forma remota o indirecta en la arena constitutiva, pero en la de tipo redistributiva esto es de forma inmediata.

FIGURA 2

TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SANCIONES DE LOWI

	Sanción al comportamiento individual	Sanción al comportamiento de los afectados
Sanción indirecta o a largo plazo	POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS	POLÍTICAS CONSTITUTIVAS
Sanción directa o inmediata	POLÍTICAS REGULATORIAS	POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

Fuente: Elaboración propia con base en Lowi (1964).

De este modo, se conforman cuatro cuadrantes que permiten visualizar que las políticas públicas, al ser arenas de pugna y tensiones, requieren marcos normativos que regulan y sancionan las acciones. Al respecto, Mény y Thoenig (1992: 89) señalan que “una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos”. Merino (2013: 39) indica que el factor coercitivo de las políticas públicas “podría identificarse como un paquete de normas y procedimientos que persigue el propósito definido. Ese paquete diseñado para cumplir una política pública puede expresarse en forma de normas jurídicas y/o de programas escritos”. En suma, las políticas públicas son factibles por la regulación de las pugnas que ocurren en cada arena. De esta forma se requiere de instrumentos, en tanto que éstos contienen ordenamientos jurídicos; es decir, los instrumentos son el “conjunto de reglas escritas, principios y valores que regulan la organización del poder, las relaciones con los ciudadanos y las garantías de los derechos y las relaciones entre éstos, así como ordenan las políticas públicas en el beneficio del interés general” (DEJ-RAE, 2017). Esto es, que como resultado del debate en determinada arena, los cursos de acción requieren de una forma jurídica, de instrumentos que apunten al cumplimiento del objetivo:

- Los instrumentos de política son aquellas herramientas que promueven, restringen, orientan o inducen a la consecución de ciertos objetivos de política plenamente definidos. Para cada objetivo de política puede establecerse un instrumento (Segovia, 2007: 128).
- Son aquéllos que asignan recursos “económicos, financieros, físicos, técnicos y humanos” para lograr una determinada finalidad (Fernández, Bello y Messarini, 2016: 24).
- Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, y un conjunto de recursos básicos que las torne viables (Isuani, 2012: 58).

- Los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento de garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social (Howlett, 2005: 31). Se clasifican en tres tipos a) instrumentos estatales: regulaciones, organizaciones del Estado, empresas públicas; b) instrumentos mixtos: subsidios, impuestos y contribuciones, campañas y exhortaciones; y c) instrumentos privados: como familias, organizaciones o el mercado (Howlett y Ramesh, 1995).

Considerando lo anterior, es posible señalar que la instrumentación de políticas públicas no es una etapa concreta del ciclo de las mismas, más bien se trata de procedimientos transversales pues se encuentran en planes, programas y proyectos de cada política, de cada arena o sector en los que el Estado interviene, de tal modo que existen diversos tipos de instrumentos:

1. *Instrumentos de planeación*

- a. Administrativa: acciones de coordinación y evaluación.
- b. Técnica: desarrollo de metodologías, instructivos, manuales.

2. *Instrumentos de ejecución*

- c. Acción directa: permiten materializar los planes y programas en actividades y realizaciones concretas.
- d. Regulación y control: reglamentan y norman las acciones.
- e. Inducción: propician, en forma indirecta, conductas y efectos sobre el campo de acción en el que inciden, principalmente, a través de medidas financieras y fiscales.
- f. Fomento: apoyan la participación organizada de la población afectada por una problemática específica.

3. *Instrumentos jurídico-administrativos y financieros*

- g. Jurídico-administrativo: sirven para la regulación y control; están prescritos por la legislación vigente.

h. Financiero: solo son de carácter inductivo (INE-SAHOP, 1978).

Se puede decir que a toda política pública le corresponde un tipo de instrumento, y tomando en cuenta que el Estado se vale de un abanico de instrumentos en distintos ámbitos --poder legal, recursos económicos y capacidad organizacional para operar (Hood; 1983, 2007)--, es posible anotar que el funcionamiento del Estado se debe, en parte, a la instrumentación, y advertir que las políticas públicas y su debida instrumentación guarda un grado de complejidad en tanto que responde a la diversidad de necesidades, afectaciones y actores.

IV. INSTITUCIONES, ACTORES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las instituciones, señala López (1993: 300), constituyen “una variedad de fenómenos que tienen la forma de sistemas de reglas que regulan la vida social (y dichos sistemas) pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos [...] pueden ser sistemas normativos o sistemas organizativos específicos, pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una organización formal”. Por ejemplo, desde el punto de vista del institucionalismo económico, North (1993: 13) señala que las instituciones son “[...] reglas del juego en una sociedad, o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”, y desde el nuevo institucionalismo, es decir, el nuevo sistema de reglas, considera un nuevo andamiaje vinculando los elementos formales e informales que discurren en un sistema político determinado (North, 1993).

En suma, y siguiendo la analogía de Lowi (1964), las instituciones son el sistema de reglas para cada arena en donde tienen lugar las pugnas y tensiones entre los diversos actores. Por otra parte, considerando las definiciones de instrumentos, estos son el conjunto normativo para las políticas públicas, y paralelamente expresan las reglas institucionales. Considerando esto, es factible señalar que junto a las políticas públicas, dada la diversidad de ámbitos en los que tienen lugar, así como la pluralidad de actores involucrados, existen también reglas distintas, las cuales responden a las condiciones de cada arena.

Esto hace posible señalar que en el diseño de las políticas públicas existe una variedad de elementos a considerar, entre los más relevantes están las reglas, institucionales e instrumentales, con las que las relaciones de poder de los actores dan lugar a decisiones relevantes para el Estado y la sociedad.

V. UN MARCO DE MAYOR HORIZONTALIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomando como referencia que en el diseño de las políticas están involucrados diversos actores, quienes responden a un determinado sistema de reglas tanto institucionales como instrumentales, es posible señalar que el Estado no es el único actor que determina los cursos de acción del gobierno, es decir, alrededor de la política pública prevalece un orden social determinado que da lugar a la gobernanza en lugar de la gobernabilidad (Hufty, 2009).

La gobernabilidad es entendida como un conjunto de condiciones necesarias para que el gobierno se desenvuelva con eficacia. Alcántara (1992) indica que se trata de un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno o intrínsecas a éste. Aguilar (2006) señala que la gobernabilidad se enfoca en la creación y desarrollo de la capacidad administrativa del gobierno. Por su parte, Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi apuntan acerca de las condiciones económicas e institucionales de la gobernabilidad:

- a) La prosperidad y el crecimiento con moderada inflación del desempeño económico.
- b) Una desigualdad en descenso o la capacidad de los gobiernos para manejar los graves problemas de la pobreza y la desigualdad.
- c) El grado de apoyo o popularidad y la legitimidad ganados por los regímenes democráticos o la existencia de instituciones políticas parlamentarias fuertes y sólidas con un clima internacional favorable (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 1996: 3).

De ese modo, la gobernabilidad se concibe como una capacidad o función para gestionar: “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos” (PNUD, 1997).

Desde la gobernabilidad, en el diseño de las políticas públicas el único actor es el Estado, en su propia arena y con su propio marco institucional. Sin embargo, frente a la necesidad de robustecer al Estado, ha sido necesario el impulso y fortalecimiento de las instituciones, así como el involucramiento de nuevos actores en la toma de decisiones. Desde el punto de vista de la concepción original de la gobernanza política de arriba-abajo (*top-down*), la negociación entre los actores políticos y los actores sociales en las redes de políticas públicas o en las estructuras neocorporativistas y la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial indican una pérdida de capacidad de dirección (Mayntz, 2000: 88).

En suma, lo que se obtuvo fue la no tan nueva tendencia para gobernar con alto sentido democrático, y sobre todo, con mayor participación. Un Estado democrático, señala O'Donnell (2001), se caracteriza por tres aspectos: 1) defiende las libertades políticas y garantías de la democracia política, 2) defiende los derechos civiles del conjunto de la población, y 3) establece responsabilidades compartidas entre los actores públicos y privados. Este último punto expresa bien el sentido de la gobernanza, más actores compartiendo las decisiones y responsabilidades.

Dar paso a la gobernanza implica una forma diferente de gobernar, ir de una administración unilateral del gobierno, a otra de mayor amplitud y horizontalidad, sobre las cuestiones públicas (Camou, 2001); implica un “[...] nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales” (Mayntz, 2000: 83). La gobernanza es el proceso interdependiente del gobierno con otros actores gubernamentales, sociales y privados, en un nuevo marco institucional, cuyo objetivo es dar cauce a los problemas considerando su complejidad, dinamismo, variedad y perspectivas diferentes para su solución (Aguilar, 2006 y 2010; Camou, 2000 y 2001; Oriol, 2003).

En este marco de conceptualizaciones, se han creado instrumentos e instituciones para garantizar un amplio abanico de políticas públicas que den certidumbre a los distintos sectores de la sociedad y, al mismo tiempo, éstos sean partícipes en las políticas. Las nuevas instituciones, es decir, las nuevas reglas del juego, figuran como un mecanismo de contrapeso para el Estado, de forma tal que el poder y la toma de decisiones se distribuyen entre los actores ahora involucrados y distribuidos en las diversas arenas.

Así, las políticas públicas están más abiertas a la participación de diversos actores, tanto del ámbito del gobierno, como de las organizaciones, públicas y privadas; y con ello, el Estado fortalece a las instituciones.

VI. UN REFERENTE PARA OBSERVAR LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta este punto se ha señalado que las políticas públicas, pese a su diversidad, están rodeadas tanto por las instituciones, como por las pugnas y tensiones de poder, los instrumentos, así como, cada vez más, por un contexto de mayor corresponsabilidad. En suma, se anotó que las instituciones son las reglas de cada arena y los instrumentos son las normatividades para las políticas públicas, que al mismo tiempo reflejan a las instituciones de origen, y todo esto se enmarca en una dinámica de mayor participación, tal como lo indica la gobernanza.

Con todo esto conviene recordar, tal como ya se describió, que las políticas públicas son esos cursos de acción colectiva derivados de la interacción de actores, políticos y sociales (Aguilar, 1992; Lahera, 2002). Frente a esto, se debe tener presente que se convoca a participar como parte de un proceso para legitimar propuestas, decisiones y acciones, pues participar es tomar parte y compartir y, como tal, también es una acción social la cual actualmente no necesariamente es presencial, pero sí un acto de voluntad individual.

Participar es una forma de acción social, en tanto que se trata del “hacer” orientado por las expectativas de los otros, así lo indica Weber (1922) cuando describe la acción social racional con arreglo fines o valores, acciones afectivas o meramente tradicionales. Es

decir, la participación, en la arena de las políticas, al ser una forma de acción social esta prescrita de manera racional e individual, ya sea para un fin, valor, tradición o algún estado emotivo. De ahí que “el término *participación* esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiriera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla (Merino, 1995: 10).

En este contexto de ideas, es necesario contar con referentes para observar y reflexionar sobre la participación en las políticas públicas, en las diferentes arenas y con las respectivas reglas institucionales e instrumentales. Considerando esto, tal como mencionan Altamirano y Martínez (2011), el neo-institucionalismo puede erigirse como un marco metodológico para la investigación en las ciencias sociales.

El referente debe considerarse como marco metodológico y no como una metodología. La metodología se entiende como el estudio de métodos y técnicas (García, 2004: 37); se trata del conjunto de operaciones y procedimientos racionales y sistemáticos utilizados para encontrar soluciones a problemas complejos, teóricos o prácticos. Un marco metodológico sirve para identificar de manera analítica y crítica una sucesión de eventos a realizar en el tratamiento del objeto/sujeto de estudio (Morales, 2002).

De acuerdo con Altamirano y Martínez (2011), el neo-institucionalismo es un marco metodológico, en este caso, para reflexionar a las políticas públicas. A decir de los autores, el neo-institucionalismo agrega valor al tratamiento y entendimiento de la realidad social ya además de incorporar el enfoque legal-formal en el proceder de las instituciones, hace énfasis en los contextos donde tienen lugar.

La corriente del nuevo institucionalismo aborda, además del análisis de las instituciones desde el punto de vista legal (perspectiva del viejo o tradicional institucionalismo), la interacción del sistema político estableciendo estrechos vínculos entre instituciones, contexto legal y dinámica político-económica (March y Olsen, 1984; North, 1981 y 1993; Koelbe, 1995; Hall y Taylor, 1998). Siendo esto, se comprende que las interacciones se desarrollen en medio de determinadas instituciones; es decir, dentro de un marco normativo y procedimental que guía el actuar. En esta tesitura, el neo-institucionalismo

brinda una perspectiva que facilita el entendimiento de los elementos o factores que median en el diseño de las políticas públicas, pues permite observar la interacción entre:

- 1) La interdependencia del gobierno, es decir, la gobernanza.
- 2) Los actores, nuevos o viejos, y las relaciones de poder de ellos.
- 3) El tipo de arenas.
- 4) Las reglas del juego en cada arena.
- 5) Las reglas o instrumentos para cada política pública, y
- 6) El problema, y sus condiciones de desarrollo, que atenderá la política.

Tal propuesta se encuentra bajo el entendido de reflexionar la participación en las políticas, de cómo se reconfigura la dinámica entre el Estado y el nuevo estilo de gobernar junto a otros actores:

Las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007: 20-21).

El neo-institucionalismo como marco metodológico para analizar y reflexionar la participación en las políticas públicas es viable, además de lo señalado, porque de acuerdo con Torres-Melo y Santander (2013), los enfoques institucionalistas (*Institucional policy analysis*) se circunscriben en la postura epistémica constructivista, la cual considera, en este caso, que la política pública es un constructo social, y por tanto, las acciones y recursos del gobierno no son los únicos a tener en cuenta.

Por su parte, Koelbe (1995), Hall y Taylor (1998), proponen, para el entendimiento de las instituciones, apoyarse en otras disciplinas, como la sociología, la economía o la

historia, dado que son un elemento que ha incidido en el comportamiento del hombre o de la naturaleza humana, y que por tanto, como señalan Powell y Dimaggio (1991: 42), son elementos que “inevitablemente envuelven obligaciones normativas, pero normalmente se contextualizan en la vida social, como hechos que deben ser tomados en cuenta dentro de un número de actores”.

En este sentido el nuevo institucionalismo incorpora, además de los contextos históricos, jurídicos, culturales, socio-políticos, elementos cualitativos de tal forma que puedan hacer observables los cambios y la dinámica producida por la transformación político-institucional (Junko, 1996; Hay y Wincott, 1998; Fligstein, 1997; Hall y Taylor, 1998).

De esos elementos cualitativos es necesario anotar la principal divergencia interna del nuevo institucionalismo; esto a modo de nota metodológica y advertencia para el análisis y sus resultados. El neo-institucionalismo, en su marco teórico referencial tiene dos vertientes de análisis, el conductismo (*behaviorism*) y la elección racional (*the rational choice*). Los conductistas argumentan que el estudio de las instituciones debe estar en las actitudes y el comportamiento más que en las particularidades formales de las instituciones; por su parte, los adeptos del *rational choice* indican que el individuo actúa a partir solo de sus decisiones (Sánchez, 2008).

Desde el nuevo institucionalismo, es factible analizar la participación en políticas públicas en dos vertientes:

1. Considerando el contexto histórico, jurídico, cultural y socio-político, aunado a la perspectiva del conductismo (*behaviorism*).
2. Considerando el contexto histórico, jurídico, cultural y socio-político, aunado a la perspectiva de la elección racional (*the rational choice*).

Considerar al neo-institucionalismo como un referente teórico, reflexionar sobre la participación en las políticas públicas requiere tener presente la divergencia que en su interior prevalece. Frente a esto, March y Olsen (1984) indican que ambas perspectivas son reduccionistas, instrumentalistas y contextualistas. Por reduccionismo comprenden que los resultados se centran en el papel de los individuos, dejando de lado la intervención

de las instituciones; el utilitarismo considera que las acciones son resultado de las decisiones racionales, anulando la complejidad humana; el problema del contexto se debe a que la realidad poco o nada se refleja en las instituciones, éstas también son actores. En tal entender, resulta necesario ponderar qué tipo de análisis es deseable o necesario.

VII. A MODO DE CIERRE. MISMA ARENA, NUEVAS REGLAS, MÁS ACTORES

Las políticas públicas han transitado de un derrotero a otro; cada vez hay mayor apertura a la participación de otros actores que no sean representantes del Estado:

1. Las arenas, de las que se desprenden las políticas, esencialmente continúan siendo las mismas, esto es considerando que el Estado gobierna a través de los mismos principios: dar vigencia a la constitución, garantizar, regular y distribuir los recursos, atender las necesidades básicas de bienestar, proteger y asistir a los ciudadanos. En distintas arenas, con el mismo actor, con sus propias reglas del juego: solo podía haber un ganador.
2. La gobernanza, que en mayor o menor medida es un factor que lo ha trastocado todo, alcanzó a las arenas, que siendo las mismas, ahora tienen más y diversos actores. Con nuevas reglas para un nuevo juego, los ganadores son más y con distintas ganancias.
3. Con más actores, tensiones y pugnas, las arenas se han fortalecido, es decir, lentamente el fortalecimiento institucional cada vez es mayor y otras aún están en esa vía; es decir, aún existen arenas de un solo ganador.
4. Las políticas públicas, que son resultado de la lucha de poder entre las relaciones de los actores en distintas arenas, son de mayor alcance, pues en su diseño participan distintas instancias del gobierno, organizaciones y ciudadanos.
5. Las nuevas reglas del juego pueden observarse en las políticas públicas a través de su instrumentación, ésta tiene la función de hacer viable esos cursos de acción a partir del conjunto de reglas u ordenamientos jurídicos, pues les da forma y organiza en planes, programas y proyectos.

6. Si de las arenas se desprenden las políticas, éstas representan la ganancia por la cual los actores se aproximan a la dinámica de pugna y tensión.
7. El enfoque del neo-institucionalismo permite observar la interacción tanto de los actores, como de las reglas institucionales e instrumentales del juego, la interdependencia del gobierno, los problemas y las arenas.

En suma, lo que aquí se presenta está lejos de ser una contribución al análisis o descripción de las etapas del diseño de las políticas públicas, para esto puede observarse la obra de Parsons (2007) que brinda un resumen de éstas; incluso refiere a otros autores. Lo que aquí se muestra es una noción acerca de un planteamiento que observa la participación en las políticas públicas, e incluso se propone una aproximación teórica para reflexionar sobre lo mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre, México, pp. 1-22.
- Aguilar L. (2003). “*Estudio introductorio*”, en *La hechura de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Aguilar, L. (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), pp. 5-32.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alcántara S, M. (1992). “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en *Cambio político y gobernabilidad*, México: Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública.
- Alcántara, M. (1998). “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Alvarado, O. y Ramírez, M., *La crisis de la gobernabilidad en México*, México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Altamirano, M., y Martínez, A. (2011). “El método comparado y en el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las ciencias sociales”, en *Mundo Siglo XXI*, 7 (25), pp. 55-63.
- Camou, A. (2000). “La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (4), pp.159-188.
- Camou, A. (2001). “Estudio preliminar”, en Camou, A. (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México: FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés.
- DEJ-RAE (2017). *Ordenamiento Jurídico*. Recuperado de: <http://dej.rae.es/#/entry-id/E171690>.
- Dye, T. (1975). *Understanding public policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fernández, P. E., Bello, A., Messarini P., (2016). *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*, Montevideo: LATU/UNESCO.
- Fernández, R. (1996). *Evaluación de Programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Fligstein, N. (1997). “Social skill and institutionalism theory”, en *American Behavioral Scientist*, 40 (4), pp. 397-405.
- García, F. (2004). *La tesis y el trabajo de tesis: recomendaciones metodológicas para la elaboración de trabajos de tesis*, México: Limusa.

- Hall, P. y Taylor, R. (1998). "The potential of historical institutionalism a response to Hay and Wincott", en *Political Studies*, 46 (5), pp. 958-62.
- Hay, C. y Wincott, D. (1998), "Structure, agency and historical institutionalism", *Political Studies*, 46 (5). pp. 951-7.
- Hood, Ch. (1983). *The Tools of Government*, Londres: Macmillan.
- Hood, Ch. (2007). "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, núm. 1, enero, pp. 127-144.
- Howlett, M. (2005). "What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles", en Eliadis, P., Hill, M., y Howlett, M. (eds.). *Designing Government: From instruments to governance*, Montreal: McGill/ Queen's Press/ MQUP.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*, Ontario: Oxford University Press.
- Hufty, M. (2009). "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la Gobernanza", en Mazurek, H. (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, La Paz: IFEA/ IRD.
- INE-SAHOP (1978). *Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos*, México: SAHOP.
- Isuani, F. (2012). "Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12 (19), pp. 51-74.
- Junko, K. (1996). "Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalism", en *British Journal of Political Science*, 26 (4), pp. 553-82.
- Kauffer, E. (2002). "Las políticas públicas: algunos apuntes generales", en *Ecofronteras*, (16), México.
- Koelbe, T. (1995). "The new institutionalism in political science and sociological", en *Comparative Politics*, 27 (2), pp. 231-243.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*, Chile: FCE.
- Lahera E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lasswell, H. D. (1951). "La orientación hacia las políticas", en Aguilar, L. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- López Novo, J. P. (1993). "Neoinstitucionalismo económico y teoría sociológica", en Lamo de Espinosa, E. y Rodríguez, J. E. (comps.). *Problemas de teoría sociológica contemporánea*, Madrid: CIS.
- Lowi, T.J. (1964). "American bussines, public policy, case-studies, and political theory", en Aguilar, L. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factor in political life", en *American Political Science Review*, 78 (3), pp. 734-749.

- Mayntz, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza”, en Cerrillo, A. M. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.
- Mayntz, R. (2005). “Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza”, en Cerrillo, A. (coord.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.83-98.
- Mény Y., y Thoenig J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*, España: Ariel.
- Merino, M. (1995) “La participación ciudadana en la democracia” en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 4, México: IFE.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Morales, V. (2002). “On methodology as a science and the scientific method: a controversial territory”, *Revista de Pedagogía*, 23 (66),
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Norris, P. (2002). “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada”, en *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. México: Secretaría de Gobernación/ Secretaría de Educación Pública/ Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Instituto Federal Electoral, pp. 9-13.
- North, D. C. (1981): *Structure and change in economic history*, Nueva York: Norton.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.
- O'Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*, ponencia presentada en el Seminario Internacional del Instituto Internacional de Gobernabilidad, 22 a 24 de enero, Barcelona, España.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Dossier, núm. 4, Argentina: CLACSO.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes*, 2 (4), pp.99-128.
- OEA (2002). Instituto interamericano del Niño, Organismo especializado de la OEA, noviembre, Uruguay, Montevideo.
- Oriol, P. J. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15), p. 239-269.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.
- PNUD (1997). *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York: PNUD.

- Powell, W. W. y DiMaggio, J. P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (2001). “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en Elster, J., y Slagstad, R. (2001). *Constitucionalismo y democracia*, México: FCE-CNCPAP.
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibub, J.A., Limongi, F. (1996). “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, en *La política: Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, (2), pp. 89-108.
- Sánchez, G. (2008). “Cambio institucional en el modelo económico: desmantelamiento, adelgazamiento y privatización”, en Torres, E. y Pineda, G. (coords.), *Transición y nueva institucionalidad en México*, México.
- Segovia, C. S. (2007). “Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política en México”, en *Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Sidney, V., Norman, H. y Kin, J. (1978). *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, Chicago: University of Chicago Press.
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., Morales, G. (2010). *Manual de incidencia en las políticas públicas*, México: Alternativas y capacidades, A.C.
- Thoenig, J.C. (2006). “El rescate de las *publicness* en los estudios de la organización”, en *Gestión y Política Pública*, 15 (2), pp. 229-258.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, Colombia: IEMP.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*, México: FCE.