

Remberto De la Hoz Reyes\*\*

# Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas\*

## New institutionalism and the study of the public policies

Recibido: 23 de enero de 2016 / Aceptado: 2 de marzo de 2016

<http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>

### Palabras clave:

Análisis-políticas, Ciencia política,  
Neoinstitucionalismo,  
Políticas públicas.

### Resumen

El retorno a la perspectiva Estado centrista desde los años 80 ha generado mayor interés por los estudios institucionales; pareciera ser que lo que en su momento constituyó el punto de partida de la Ciencia Política como disciplina hoy es retomado en su integridad, complejidad y potencialidad. Desde un recuento histórico del institucionalismo, este artículo busca llegar a la práctica contemporánea denominada neoinstitucionalismo, con el objeto de observarlo en su esencia, componentes, premisas y fundamentos, pero sin dejar de lado las críticas ni el enfoque de estudio de las políticas públicas como campo de aplicación.

### Key words:

Policy-analysis, Political science,  
New-institutionalism and  
Public policy.

### Abstract

The return to the State-centric perspective since the 80s has generated increased interest in institutional studies; it seems that which once was the starting point of Political Science as a discipline is now resumed in its integrality, complexity and potentiality. This article looks from a historical account of institutionalism; get to the contemporary practice known as neo-institutionalism, in order to observe it in its essence, components, premises and grounds, without leaving aside the critics and with a focus on public policy research as a field of study.



**Referencia de este artículo (APA):** De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. En *Justicia*, 30, 107-121. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>

\* El presente artículo de investigación se desarrolló en el marco del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia.

\*\* Candidato a doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Ingeniero Industrial de la Universidad del Atlántico con estudios en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista y magíster en Desarrollo Social y Master en Sciences Humaines et Sociales Mention Education, Travail et Formation Expertise, Ingenierie, Direction d'Organisation en l'Université Paris-Est-Créteil Val de Marne. Decano de la Facultad de Ingenierías de la Universidad Simón Bolívar. [rjdelahoz@unisimonbolivar.edu.co](mailto:rjdelahoz@unisimonbolivar.edu.co)

## INTRODUCCIÓN

En los estudios contemporáneos de Ciencia Política, las políticas públicas se han convertido en un elemento clave para la comprensión del Estado y los regímenes de gobierno dado que bajo un mismo cuerpo comprenden los elementos normativos formales, pero también la acción gubernamental permeada por las relaciones sociales. Aunque en Colombia está formalmente adoptado el concepto de evaluación de las políticas públicas, existe un déficit académico sobre la materia que en la medida en que se subsane, además de permitir una comprensión de los fenómenos e interacciones social-estatales, debe reducir la brecha existente entre la producción intelectual y la utilización de los productos académicos que promuevan el desarrollo gubernamental.

Aunque son múltiples los abordajes con los cuales realizar el *policy analysis*, la versión actual del institucionalismo, denominada nuevo institucionalismo, es un enfoque que posibilita de manera amplia estos estudios. A pesar de las críticas desde el conductismo y el individualismo metodológico, el institucionalismo ha sido clave en la configuración de una Ciencia Política autónoma, además de haber hecho contribuciones históricas importantes a la disciplina. En su “nueva versión”, el institucionalismo busca superar la crítica planteando métodos más comprensivos de las dinámicas sociales sobre la base de un concepto de institución mucho más vasto.

El artículo se estructura sobre el eje de trabajo del enfoque institucionalista, partiendo de un recuento histórico sucinto atado a los mismos

orígenes de la Ciencia Política, que desemboca en las críticas que le generaron su crisis; posteriormente se aborda la respuesta neoinstitucionalista, que se traduce en diferentes subcorrientes, para finalizar con una discusión sobre el siguiente interrogante: ¿cómo desde los nuevos institucionalismos se puede hacer una lectura a las políticas públicas y desde allí a las instituciones?, pregunta directamente asociada con los intereses de investigación del autor y su objeto de estudio: la política pública de educación superior.

### **El institucionalismo desde los orígenes de la Ciencia Política**

Las discusiones teóricas y metodológicas sobre la naturaleza autónoma de la Ciencia Política en términos disciplinares ha llevado a un número interesante de debates respecto a su objeto de estudio y a las formas de abordaje de los procesos políticos. Entre estas discusiones se diferencian dos claras tendencias: la institucional y la humanística.

A diferencia de otras disciplinas como el conjunto de las Ciencias Naturales, cuyo campo de conocimiento está claramente demarcado por los objetos que se evidencian en el entorno del hombre, la Ciencia Política pareciera que no cuenta con un objeto de conocimiento “concreto” o mejor “tangible” ya que todos sus asuntos se refieren a creaciones humanas, productos sociales o culturales, que son también resultado de la voluntad humana; por supuesto, la discusión que aquí cabría sería sobre lo que se considera concreto y tangible, pero ella se sale del propó-

sito de este escrito. Por tanto, la lógica llevaría a pensar que las discusiones epistemológicas en Ciencia Política derivarán su atención hacia las acciones colectivas e individuales, de reconocido carácter social y psicológico; sin embargo, los primeros atisbos de autonomía académica se fundamentaron en las instituciones y el Gobierno, elementos que al parecer resultan mucho más concretos como objeto de estudio disciplinar.

Peters (1999) afirma que la ciencia y el pensamiento político tienen sus raíces en el estudio de las instituciones. Si se observa el referente histórico desde los antiguos (Aristóteles, citado en Peters, 1999) hasta los primeros visos de la Ciencia Política como disciplina científica autónoma, que surgen a finales del siglo XIX, la atención principal reposa en *los aspectos formales del gobierno, incluyendo la parte legal [...] la maquinaria de los sistemas de gobierno*. Siguiendo a los antiguos, Platón (2002) en su diálogo *El político-Timeo-Critias* señala que la política está estrechamente ligada a la acción del gobierno de los hombres reunidos en sociedad, la ata al ejercicio del rey o del político y la resalta como una actuación científica.

En una visión más contemporánea Eckstein (1963, citado por Rhodes, 1995, p.26) señala que la Ciencia Política surgió [...] *como un campo de estudio separado y autónomo, divorciado de la filosofía, la economía política e incluso la sociología [la cual] puede que haya tendido a insistir en el estudio de los acuerdos de tipo formal-legal*, precisamente con el estudio de las instituciones; por su parte, Schmitt (1991) dice

*que el concepto de Estado supone el de lo político*. Se sugiere entonces que el estudio de lo político desde las estructuras y las formas de gobierno, así como la naturaleza del Estado y de sus instituciones son los elementos clave para el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina.

En este marco surge la corriente que se denominó *institucionalismo*, que comprende el abordaje de las instituciones formales o informales en cuanto rasgos estructurales que constituyen la sociedad, son estables en el tiempo, afectan el comportamiento individual y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos (Peters, 1999).

La corriente institucionalista se caracteriza primeramente por poner atención en las leyes y su papel fundamental en la acción gubernamental. Esta particularidad, denominada legalismo, se concretó en estudios con arraigo en Francia a finales del siglo XIX e inicios del XX (Broderick, 1970, citado en Peters) e Inglaterra con O. W. Holmes (1909) y sus estudios sobre los antecedentes y funcionamiento del derecho consuetudinario. En efecto, en Europa para finales del siglo XIX el estudio de los asuntos políticos era más que todo una preocupación del derecho y con relación a las normas. Rhodes (1995, citado en Marsh & Stoker, 1995) también señala que, desde entonces, la corriente institucional ha predominado en el análisis político en Europa específicamente en Gran Bretaña y luego en Estados Unidos.

Desde la perspectiva económico-institucional Thorstein Veblen (1974), quien consideraba que la enorme variedad de normas y comporta-

mientos descubiertos por la antropología no podían explicarse desde lo individual, contribuyó al desarrollo de otra característica importante de los estudios institucionalistas, como lo fue la atención a las estructuras, elemento reconocido como determinante en los comportamientos políticos\*. Hay un sinnúmero de autores que estudian el papel de las leyes en el comportamiento económico, resaltando a las instituciones como reglas razonables, que imponían límites a las acciones individuales y colectivas.

Por otro lado, el institucionalismo tuvo como referente el enfoque holístico, es decir, se concentraba en los aspectos macro de las estructuras analizadas sobre la base de los principios de complejidad e inclusión, pero no observaba ni comparaba elementos normativos individuales. Adicionalmente, los institucionalistas presuponian que para comprender los asuntos políticos se debía partir de una revisión de sus antecedentes, lo cual llevó a la realización de estudios con un enfoque histórico. Por último, la preocupación por el “buen gobierno”, por supuesto, visto desde la perspectiva normativa, fue otro aspecto que inquietó a los institucionalistas.

En términos metodológicos, los institucionalistas aplicaron principalmente el método conocido como historia contemporánea, el formal-legal y el histórico-comparativo, en todo caso utilizaron de manera importante la estadística y los estudios de caso, estrategias que en conjunto produjeron una serie de estudios de índole

histórico-descriptiva. Para Peters (1999, p.40) *la metodología empleada por el viejo institucionalismo es sobre todo la del observador o la observadora inteligente que intenta describir y comprender en términos concretos el mundo político que le rodea*, desde esta perspectiva se desarrolló.

En conclusión, lo que Peters (1999) denominó viejo institucionalismo se ha entendido como un enfoque a través del cual se reafirma la autonomía de las Ciencias Políticas, extensible y utilizado en otras ciencias como la economía y la sociología, fundamentado en el estudio de la sociedad a través de sus instituciones formales y que busca explicar el comportamiento político y el funcionamiento de los regímenes de gobierno con estudios de carácter legalista, estructuralista, holístico, histórico y normativo.

### **La crisis del institucionalismo**

A pesar de que Landau (1979, citado por Rhodes, 1995) señaló que la gran virtud de las instituciones era que parecían reales. Eran concretas; se podían señalar, observar, tocar. Podían examinarse sus operaciones... Y... qué podía ser más lógico, más natural, que volverse hacia la concreción de las instituciones, hacia los hechos de su existencia, al carácter de sus acciones y a su ejercicio del poder (p.35). Las primeras críticas al institucionalismo se fundamentaron precisamente en su método, que privilegiaba los hechos sobre la teoría, a esta crítica se le conoció como hiperfactualismo. En este ámbito se ubica a Easton (1953, citado por Rhodes, 1995), quien señala que los institucionalistas al no ocuparse

\* En el campo de Veblem, además explicarían los comportamientos en el plano económico.

de todas las variables relevantes no pueden explicar las políticas y el poder, puesto que, aunque visualizan los hechos no pueden expresar su significado.

Las peculiaridades metodológicas de la corriente llevaron a que en los estudios institucionales no se observara cómo potencialmente contribuyen al cuerpo de conocimientos teóricos de la Ciencia Política, según Storing (1962, citado por Peters, 1999) lo expresa: la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término. En mediana contraposición, el mismo Peters (1999) manifiesta que si bien los institucionalistas clásicos no hicieron su trabajo de un modo explícitamente teórico, sí contribuyeron al análisis político contemporáneo señalando muchos factores que hoy resultan relevantes.

Siguiendo esta línea, se dijo que las investigaciones institucionalistas derivaron en un conjunto de estudios de índole descriptiva que a lo sumo tendrá enfoque inductivo. Los dos métodos institucionalistas más reconocidos como el de historia contemporánea y el formal-legal generaron investigaciones con las que se describían y analizaban fenómenos ocurridos en el pasado a fin de explicar acontecimientos políticos contemporáneos o, por otro lado, con el objeto de estudiar el derecho público, las organizaciones formales de la Administración Pública y la estructura de las constituciones escritas como determinantes de los comportamientos políticos. En ambos casos se partía de estudios de casos, comparaciones generales y una observación en

detalle de los hechos, lo que se entendió en el ámbito académico como un desprecio o abandono de la teoría.

Toda esta confrontación disciplinar se origina desde mediados del siglo XX, cuando la Ciencia Política regresa al humanismo con enfoques de análisis de corte individualista mientras el institucionalismo se preocupaba por la identificación de los rasgos distintivos de una estructura formal, con el fin de “predecir” sobre esta base el comportamiento del sistema. El conductismo y el racionalismo entendían el comportamiento “del sistema” o mejor del “colectivo” como un resultado de comportamientos individuales que en el primero enfocaba el asunto de los estímulos para moldear dichos comportamientos, y el segundo producía el análisis de la utilidad y el beneficio individual como factor de decisión (Peters, 1999).

Se resume entonces como principales críticas al institucionalismo, en primer lugar, la ausencia de una teoría o su poca contribución a ella; en segundo lugar, la crítica desde el individualismo metodológico frente a lo cual el institucionalismo insiste en que es la institución la que determina el comportamiento y que no necesariamente los individuos buscan siempre su utilidad o beneficio particular. Por último, desde la teoría de sistemas la crítica señala al institucionalismo su preocupación por los insumos y resultados sin abordar la complejidad de los procesos; en esta crítica se puede ubicar a Macridis (1963, citado por Rhodes, 1995), quien plantea que la comparación institucionalista es excesivamente formal porque deja de lado la complejidad social

y la influencia en las decisiones políticas de los acuerdos sociales informales.

Así, frente a los embates del conductismo y el racionalismo, el aparato institucionalista reacciona manifestando que estas corrientes se caracterizan por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo, ya que a pesar de ser los fenómenos políticos sumamente complejos, los reducen a elecciones individuales agregadas, enfoque que desconoce las identidades, valores y principios socialmente compartidos y que fundamentan las instituciones\*; sin embargo, tal como lo señala Peters (1999), resalta que la experiencia de la aplicación de los postulados del que denominó viejo institucionalismo concluye en la necesidad de tener una mirada ecléctica para la Ciencia Política, a cambio de una adhesión estricta a una sola perspectiva dada la multidisciplinaria que comprenden los asuntos políticos; a esa mirada se le empezó a conocer como nuevo institucionalismo, una de las derivaciones de la corriente.

Ahora bien, con independencia de las críticas mencionadas, que parecen marcar el declive de lo institucional, no solo ha surgido el neoinstitucionalismo como respuesta, otras variantes del institucionalismo siguieron en efecto en producción. Por un lado, el constitucionalismo siguió siendo productivo después de los años 70 con sus estudios de corte formal-legal, pero dando cabida al reformismo liberal-democrático (Rho-

des, citado en Marsh & Stoker, 1995) orientado a la reforma de la Constitución. Por otro lado, la Ciencia de la Administración, que fue definida por Hood (1987, citado en Rhodes, 1995) como el estudio de los acuerdos institucionales para la provisión de servicios públicos, o por el mismo Rhodes (1979) como “*el estudio de las burocracias públicas*” originalmente tuvo arraigo en el estudio de las instituciones, y pese a su descrédito ante su preocupación por la estructura formal, fue el origen de estudios en materia de las decisiones, los sistemas, la organización informal y las redes, aun cuando nunca ha dejado de lado el tema de la organización, aunque hoy lo toma desde una perspectiva más amplia.

### **El nuevo institucionalismo**

Se ha visto que la crítica fundamental al institucionalismo se sostiene desde el conductismo al considerar su incapacidad para proponer explicaciones consistentes sobre las decisiones y comportamientos individuales en política. En tal sentido, el reto del nuevo institucionalismo fue contrarrestar este reparo. A la fecha diversos autores considerados neoinstitucionales han formulado diferentes maneras de dar respuesta a la crítica, lo que ha generado no uno, sino diferentes tipos de neoinstitucionalismos que varían en su tendencia o idea fuerza.

Peters (1999) considera que March y Olsen (1984; 1989; 1996) son los fundadores de la corriente neoinstitucional con su propuesta de neoinstitucionalismo normativo, que hace fuerte énfasis en la comprensión de las normas y de cómo estas sirven de medio para moldear el

\* Entendiendo institución como un concepto más amplio que no solamente comprende los mecanismos de orden social formales, sino los informales y las formas de cooperación.

comportamiento individual. El análisis que hace Caballero (2008) del trabajo de los precitados doctrinantes destaca tres ideas centrales:

1. La relativa autonomía de las instituciones políticas, punto en el que refuerzan la posibilidad de que las instituciones sean tratadas como actores políticos, por estar dotadas de coherencia y autonomía.
2. La complejidad causal y las posibilidades de ineficiencia en la historia política, momento en el cual recurre al concepto de estructura política como el conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, arreglos físicos, fundamentos y archivos que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y adaptables a las preferencias y expectativas idiosincráticas individuales, en este sentido, se da la comprensión de la historia desde el nuevo institucionalismo, a cambio de la visión relativamente determinística que se podía leer del antiguo análisis; por último:
3. La importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política.

Por su parte, North (1990) propone una definición de institución en una acepción mucho más amplia, que se constituye en una de las fuentes de la corriente neoinstitucional:

*Las [i]nstituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (p.29).*

Con este enunciado el autor busca dar respuesta sistemática a las críticas con las que se atacó al institucionalismo desde el conductismo y la teoría de la elección racional a partir de los años 60. Aunque North se refiere básicamente a la relación de las instituciones y la economía, sus planteamientos son generalizables y dejan en evidencia la estrecha relación existente entre las instituciones y el comportamiento humano.

Inicialmente North (1990) manifiesta el innegable hecho de que las instituciones reducen la incertidumbre, pues de alguna manera estas direccionan la conducta en cuanto a que estructuran la vida diaria, limitan el conjunto de elecciones posibles de los individuos, y generan temor al costo de una violación. El autor aplica un par de distinciones respecto al concepto de institución, así: unas, las creadas y otras, las evolucionadas; y luego hace una diferenciación entre institución y organización u organismo, estos últimos vistos como agrupaciones humanas. Basándose en estas distinciones, North fundamenta el hecho de que la institución caracteriza la dinámica de las organizaciones y, a su vez, estas influyen en la forma cómo evoluciona el marco institucional. Por último, es importante señalar que cuando North (1990) define las instituciones como las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos, lo hace complementario de la elección del enfoque teórico de la teoría económica neoclásica, desde la cual surgen los embates al institucionalismo; se establece entonces una síntesis entre la elección racional y el enfoque institucional, la cual se tocará adelante.

Por su parte, Hall (1986, citado en Rhodes,

1995) define las instituciones como reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y de la economía, y contribuyendo al neoinstitucionalismo, afirma que su enfoque se aparta de la versión original en el sentido que no solo se refiere a las instituciones formales y a la Constitución, sino que además comprende redes y organizaciones más informales. Con Hall la comprensión del nuevo institucionalismo se orienta a la conjugación de la historia con la teoría de las organizaciones, punto desde el cual se estudian las instituciones políticas.

Las mencionadas son algunas de las consideraciones teóricas en defensa del institucionalismo que así nuevamente se sitúa en el eje de interés principal de la Ciencia Política. No obstante, la amplitud de variedades de esta nueva versión resulta de interés.

Así, Caballero (2008) hace un recuento del trabajo de Hall y Taylor (1996) señalando tres nuevas formas de institucionalismo: el institucionalismo histórico, que subraya las asimetrías de poder y otros factores como las ideas en los resultados políticos alejándose de asignar solo a las instituciones como fuerza única causal. El institucionalismo de elección racional, que supone el modelo de la elección racional en el comportamiento humano integrado en dilemas de acción colectiva y en la acción estratégica determinante de los resultados políticos. Por último, el institucionalismo sociológico, que entiende las instituciones de una forma mucho más

general y se aboca a los sistemas de símbolos, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que se sintetizan a través de interacciones mutuas entre las instituciones y la acción individual.

El trabajo de Hall y Taylor (1996) se recoge y amplía en Peters (1999) unos años más tarde, que señala siete formas del nuevo institucionalismo. Ante semejante variedad, la primera preocupación del autor fue identificar lo que se entiende por neoinstitucionalismo a fin de establecer si una subcorriente es o no parte suya. Para Peters (1999) el nuevo institucionalismo comprende el abordaje de las instituciones formales o informales que constituyen rasgos estructurales de la sociedad, en cuanto son estables en el tiempo, afectan el comportamiento individual y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos.

Dentro de los enfoques presentados por Peters, se recoge el institucionalismo normativo de March y Olsen (1984) y los tres nuevos institucionalismos de Hall y Taylor (1996); también se agrega el institucionalismo empírico como la subcorriente más cercana al viejo institucionalismo, el cual estudia empíricamente las diferencias institucionales y sus efectos señalando cómo la estructura de Gobierno marca la forma de las políticas y las decisiones que toma. Caballero (2008) expresa que este enfoque carece de fundamentación teórica y que tiene amplios problemas metodológicos: el institucionalismo de representación de intereses, como variante del institucionalismo exclusivamente sociológico, que muestra cómo cauces de acción y relaciones entre el Estado y la sociedad, en apariencia

informales, se van “institucionalizando”; por último, el institucionalismo internacional, que estudia el papel de la estructura para explicar el comportamiento de los Estados en el sistema internacional y observa los regímenes como instituciones del nivel internacional.

Frente a la variedad de enfoques es lógico pensar en variedad metodológica asociada al nuevo institucionalismo; sin embargo, los nuevos institucionalistas afirman que han revalorizado el enfoque histórico (Rhodes, 1995, citado en Marsh & Stoker, 1995), lo cual puede resumirse en que están haciendo lo mismo pero con un marco teórico más amplio que incluye un concepto de institución comprensivo de las dinámicas sociales y de lo informal. Esto se refuerza con lo manifestado por Drewry (1995, citado en Rhodes, 1995), quien señala la necesidad de que haya vínculos más estrechos entre la política y el derecho público, es decir, se observa un retorno al enfoque tradicional del estudio de las instituciones.

Este retorno no puede menospreciarse; si bien es cierto que el conductismo llevó a la conclusión de que la Ciencia Política podía abordarse con una mayor cantidad de técnicas y metodologías, también lo es que el institucionalismo en su versión clásica generó una distinción de la Ciencia Política como disciplina independientemente de sus falencias y sesgos. En este orden de ideas, revitalizar los métodos a la luz de nuevos conceptos es una buena estrategia. Los retos a este nivel se enmarcan en la búsqueda de un referente teórico que supere el hiperfactualismo y el logro de cierto nivel de independencia de la

historia y el derecho; se podría afirmar que una forma de avanzar en la superación de la crítica metodológica es la incorporación de la estadística en el análisis histórico y del control estadístico de las observaciones de casos, a fin de conducir los estudios hacia la generalización al menos en términos de categorías de análisis. Tal vez el viejo institucionalismo no fue contundente, o no le interesaba serlo, en su explicación de los comportamientos políticos individuales; pero en el fondo su convicción de lo determinante de la estructura en el comportamiento, que se retoma en el nuevo institucionalismo, le da un tono superior como teoría que el que tradicionalmente se le había imputado.

#### **Los nuevos institucionalismos en el estudio de las políticas públicas**

Tomando la variedad de enfoques, interesan en particular aquellos que versan sobre el análisis de las políticas públicas, sobre todo como ejemplificación del campo de acción del nuevo institucionalismo, pero también en directa asociación a los fines investigativos y primera aproximación en términos metodológicos al problema de investigación en proceso de formulación.

Al señalar las distinciones entre los términos anglosajones con los que se refieren a lo político (*polity*, *politics*, *policy*) Roth (2010) menciona que una política pública es un proceso de elaboración y puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública. Del ámbito internacional cita a Laswell (1992) como precursor de la Ciencia Política moderna, para quien el término designa *las elec-*

*ciones más importantes de la vida organizada y de la privada*; a Thoening (1997), para quien la política pública corresponde al *trabajo de las autoridades revestidas de legitimidad pública o gubernamental*; a Dye (1976), que simplifica el término resumiéndolo en lo que el Gobierno decide o no hacer; por último, cita a Hecló y Wildavsky (1974), que la definen como *una acción gubernamental dirigida hacia el logro de fines fuera de ella misma*. El mismo Roth (2010) reelabora su concepto y propone una definición de política pública, la cual caracteriza como:

*Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática* (p.38).

Para Valencia (2011), quien hace una exploración muy similar a la de Roth (2010) en lo referente al concepto de políticas públicas, las diferentes definiciones comparten unas características que las hacen similares: asocian indisolublemente las políticas públicas al Estado o a las acciones gubernamentales. Su conclusión sugiere que los autores señalan al Estado como responsable directo o indirecto de las políticas públicas, aunque la única consideración de lo político no es el Estado y tampoco las políticas públicas; la interdependencia suscitada es fundamental para el estudio de lo político en un marco institucional.

En este mismo sentido, Roth (2010) reafirma que la importancia del concepto de política pública se encuentra en que

permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.) como las actividades políticas y administrativas realizadas tanto por actores políticos y sociales como por autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (el proceso de la política pública, o *policy process*), así como sus efectos en la sociedad y en la misma actividad política (p.40).

De lo anterior se puede concluir que las políticas públicas son una parte importante de la estructura estatal ya que representan la manera como se transforman las intencionalidades en normas y estas, a su vez, en acciones gubernamentales. Por lo tanto, desde la visión institucionalista en primera instancia interesan en su génesis, esto es, cómo se gestan, lo que comprende desde la identificación de los problemas sociales hasta los desarrollos normativos vinculados a su solución; también importa su implementación, lo cual supone la formulación de programas y proyectos concretos, la participación de la población en su desarrollo, la generación de valores para el paso a la acción y la evaluación de su impacto. Todo el andamiaje anterior comprende el mismo ciclo de la política pública citado por Roth (véase también Carrillo, 2009), pero con abordajes propios de lo que hoy se entiende por neoinstitucionalismo. Entonces, ¿cómo desde los nuevos institucionalismos se puede hacer

una lectura de las políticas públicas y desde allí de las instituciones?

Retomando a Valencia (2011), quien también pondera el regreso a la perspectiva de Estado-céntrico en los estudios de Ciencia Política desde los años 80 y, por ende, la observancia de su accionar, entendido este como el conjunto de políticas públicas, la visión institucionalista clásica no resulta hoy suficiente para abordar estos estudios. Manifiesta que la propuesta debe orientarse a lógicas híbridas de trabajo, análisis de redes, interacciones de trabajo entre los funcionarios estatales y otros actores sociales; para ello cita las investigaciones de Atkinson y Coleman (1992) y Jessop (1990). El esquema metodológico del autor es en doble sentido, estudiar el Estado a través del ciclo de políticas públicas y luego situar en el análisis la diversidad de actores que participan en el proceso. Esta propuesta puede situarse perfectamente en el institucionalismo normativo o también en el institucionalismo empírico, y en el segundo sentido en el institucionalismo sociológico, clasificación que responde a la tipología de nuevos institucionalismos de Peters.

En un escrito menos estructurado, pero interesante como parte de la literatura nacional en el ámbito de la Ciencia Política, Eslava (2010) sugiere que *las instituciones entendidas como reglas de juego, brindan un adecuado marco de comprensión para abordar el análisis de políticas públicas*. Propone entonces un esquema desde el cual se puede establecer un diálogo entre los nuevos institucionalismos y las políticas públicas, que se resume a continuación:

- Desde el institucionalismo normativo, la lectura de las políticas públicas puede tomar como referente el conjunto de valores compartidos por los miembros de las instituciones y asociarse al deber ser de las políticas públicas especialmente en las fases iniciales de diseño.
- Desde el institucionalismo de elección racional, las instituciones son reglas e incentivos que se traducen en restricciones para el comportamiento individual. En este escenario, el abordaje de las fases de negociación e implementación de las políticas públicas bajo la comprensión del conjunto de actores involucrados en las decisiones, puede constituirse en una estrategia metodológica.
- Desde el institucionalismo histórico, que concibe las decisiones y compromisos originales como ciertamente determinantes del desarrollo de la política, se plantea que el estudio de la secuencia de decisiones en ese proceso puede proporcionar los criterios de su propia evaluación.
- Desde el institucionalismo social, que observa las interacciones entre actores estatales y grupos de interés, el análisis de redes para las políticas públicas ofrece un esquema que permite analizar las estructuras de valores compartidos y de las interacciones mismas mediadas por las reglas.
- Desde el institucionalismo empírico, que observa las estructuras de gobierno y cómo estas promueven o bloquean determinadas acciones, ofrece una interpretación para la ejecución de las políticas públicas, cuando

asegura que la implementación es un conjunto de procesos que cruzan una serie de puntos de autorización; por ende, la institución impacta directamente en la formación de políticas.

En términos aún más concretos, el trabajo de Eslava (2010) en primera instancia reconoce la interdependencia institucional: instituciones, organizaciones, políticas y personas, desde las respectivas reglas constitucionales, las regulaciones organizacionales, las políticas públicas y los valores sustantivos de confianza y bien común; por otra parte, propone que el enfoque neoinstitucionalista para estudiar las políticas públicas se oriente a:

Entender las políticas como resultado de la interdependencia del conjunto de actores institucionales con el fin de dimensionar la capacidad explicativa, esto es, avanzar desde la comprensión de las políticas como variable dependiente con el fin de identificar las características que permitirán convertirla en factor explicativo.

Brindar instrumentos metodológicos que, además de ofrecer categorías analíticas para abordar los hechos de la experiencia, permitan explicar cómo se forjan, ganan aceptación y se modifican o desaparecen las políticas públicas.

Ofrecer claves interpretativas de una realidad compleja que no resiste análisis unidireccionales ni determinísticos y, por el contrario, exige utilizar los datos de la experiencia desde el realismo de los supuestos de partida (p.34).

Para finalizar es importante al menos esbozar cuáles serían los desafíos desde la perspectiva metodológica que enfrenta el uso de los nuevos

institucionalismos en el estudio de las políticas públicas. Se ha dicho que en esencia los métodos institucionalistas siguen haciendo uso intensivo del análisis histórico y formal-legal, luego el primer desafío es entonces superar la rigidez en la que eventualmente se puede incurrir con estos métodos, por cuanto no posibilitan estudios dinámicos y contextualizados que atiendan el mismo cambio social y que sustancialmente sean útiles en la concepción de la nueva gestión pública (DNP, 2010); de no superarse este esquema, se podría incurrir en los mismos relatos históricos y estudios de casos que son objeto de críticas desde el viejo institucionalismo.

Ahora bien, una buena forma de enfrentar este desafío es vincular el componente prospectivo posterior al de revisión histórica, esto es, promover el uso de los antecedentes, el estudio de las tendencias y el análisis secuencial de las decisiones para trazar rutas alternas futuras de desarrollo de la política. Para ello es clave el estudio de las asimetrías de poder entre los actores sociales identificados como grupos de interés.

Por otro lado, si lo que se quiere es contribuir desde la perspectiva académica al desarrollo del ciclo de la gestión de las políticas públicas, el nuevo institucionalismo, además de hacer uso de la corriente institucionalista sociológica habrá de apropiarse elementos de métodos como la investigación-acción-participativa, desde la cual podrá aportar a esta construcción social. En este escenario, este autor cree que se desdibujaría la esencia del institucionalismo abriéndose un camino bastante alternativo a su origen.

## CONCLUSIONES

El enfoque conocido como institucionalismo se ha fundamentado en el estudio de la sociedad a través de sus instituciones formales buscando explicar el comportamiento político y el funcionamiento de los regímenes de gobierno, con estudios de carácter legalista, estructuralista, holístico, histórico y normativo. Este enfoque ha sido utilizado no solo en la Ciencia Política, también en la economía y la sociología.

Frente a los embates del conductismo y el racionalismo, el aparato institucionalista reacciona concluyendo la necesidad de tener una mirada ecléctica para la Ciencia Política, a cambio de una adhesión estricta a una sola perspectiva dada la multidisciplinariedad que comprenden los asuntos políticos. A esa mirada se le empezó a conocer como nuevo institucionalismo, una de las derivaciones de la corriente.

La perspectiva institucionalista es fundamental y permanece vigente en el estudio de las normas, el Estado, los regímenes de gobierno y las relaciones sociales, incluyendo aquellas generadas en el marco de la implementación de políticas públicas. En el contexto colombiano, el nuevo institucionalismo puede contribuir a subsanar el déficit académico en materia de Ciencia Política, pero también es un potencial contribuyente al desarrollo institucional.

Esta contribución se puede hacer desde cualquiera de las subescuelas, que en el entendido de Peters (1999) son: institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e ins-

tucionalismo social. Evidentemente, la primera consideración en cuanto al campo de acción de las políticas públicas es observarles como parte de la estructura estatal y concreción de la acción gubernamental.

Para poder jugar el papel asignado, el institucionalismo debe evitar la rigidez de los estudios formales e históricos pasando a modelos dinámicos y contextualizados que atiendan el mismo cambio social; adicionalmente, podrían vincular como complemento el componente prospectivo a la revisión histórica, a fin de señalar rutas alternativas de desarrollo de la política contribuyendo así desde la perspectiva académica al desarrollo del ciclo de la gestión de las políticas públicas, pero sin perder su esencia.

## REFERENCIAS

- Aristóteles (1999). *The politics and the constitution of Athens*, compilation of S. Everson. En G. Peters, *Institutional theory in political science: The "New Institutionalism"*. London: Printer.
- Atkinson, M. & Coleman, W. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance*, 5, (2).
- Broderick, A. (1970). *The french institutionalists: Maurice Haurion, George Renard, Joseph T. Cambridge*: Harvard University Press.
- Caballero, G. (2008). *El regreso de las instituciones al análisis político: la emergencia de un nuevo institucionalismo transaccional*. Vigo: Universidad de Vigo.

- Carrillo, J. (2009). La dimensión política de la evaluación de políticas. *Revista Ópera*, 9. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Banco Mundial & Sinergia (2010). *Evolución de sinergia y evaluaciones en la administración del Estado*. Bogotá: DNP.
- Drewry, G. (1995). Public law. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Dye, T. (1976). *Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Easton, D. (1953). *The political system: an inquiry into de state of political science*. Citado por R. Rhodes (1995). En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Eckstein, H. (1963). A perspective on comparative politics, past and present. Citado por Rhodes, R. (1995). En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hall, P. (1986). Governing the economy. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. En *Political Studies*, XLIV.
- Hecló, H. & Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money*. London: Macmillan.
- Holmes, O. (1909). *The Common Law*. Boston: Little Brown.
- Hood, C. (1987). Public administration. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Jessop, R. (1990). *State theory: putting capitalist states in their place*. Pennsylvania: University Press.
- Landau, M. (1979). Political theory an political science: studies in the methodology of political inquiry. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Laswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Macridis, R. (1963). A survey of the field of comparative government. En H. Eckstein & D. Apter, *Comparative Politics: A Reader*. London: Collier-Macmillan.
- Macridis, R. (1963). A survey of the field of comparative government. En D. Marsh & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- March, J. & Olsen, J. (1984). The new institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.
- March, J. & Olsen, J. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9.

- Marsh, D. & Stoker, G. (1995). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. (1999). *Institutional theory in political science: The "New Institutionalism"*. London: Printer.
- Platón (2002). *Diálogos. Obra completa. Volumen VI: Filebo. Timeo. Critias*. (M. López; C. García, Trads.). Madrid: Editorial Gredos.
- Rhodes, R. (1979). *Public administration and policy analysis*. Farnborough: Saxon House.
- Rhodes, R. (1995). En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Storing, H. (1962). *Essay on the Scientific Study of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Thoening, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI (1).
- Valencia, G. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*, 14(30).
- Veblen, T. (1974). *Teoría de la clase ociosa*. México: Fondo de Cultura Económica.