



## EL ENFOQUE DE LAS ARENAS DE PODER COMO PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ANAID LIZBETH PÉREZ TEJADA MUNGUÍA\*

### RESUMEN DE CONTENIDO

Lizbeth Pérez Tejada Munguía en su artículo titulado “El enfoque de las arenas de poder como propuesta metodológica para el estudio de las políticas públicas, expone como un punto de partida fundamental para el análisis de las políticas, romper con los sesgos y las prenociones que tienen a concebirlas como espacios administrativos neutros, aislados y apolíticos. A decir de la autora un análisis de esta naturaleza, desconoce la influencia de los intereses de grupos y actores, proyectando la imagen sesgada de políticas óptimas y prescriptivas, formuladas en ambientes sin oposición o contrapesos.

En contraste, el texto señala la importancia de analizar a las políticas públicas como procesos políticos complejos, cuya orientación, naturaleza, límites y alcances, responden a la influencia de grupos y actores con intereses particulares, ideologías, racionalidades y valores que buscan incidir y representar sus intereses el tablero político. En este tenor, la autora expone como un recurso utilidad metodológica, la aplicación del enfoque de las arenas de poder de Theodore J. Lowi y presenta las generalidades de un estudio de caso analizado desde el citado enfoque.

---

\* Socióloga y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Internationales Graduiertenkolleg: “Zwischen Räumen” (Colegio Internacional de graduados: “Entre espacios”. Patrocinado por la Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).

Se ha desempeñado como servidora pública en diversas dependencias y recientemente como consultora gubernamental en diversos proyectos.

Líneas de investigación: políticas públicas, gobernabilidad y organizaciones.

Contacto: [Lizbeth@hasselbit.com](mailto:Lizbeth@hasselbit.com)

## INTRODUCCIÓN

### I

En el marco de los procesos de cambio de las relaciones gobierno-sociedad, la gestión de los asuntos públicos cobra un interés renovado, los replanteamientos de la noción de democracia nos presentan una nueva realidad sociopolítica que impone un nuevo reto a la capacidad de los gobiernos para enfrentar los desafíos de las “sociedades abiertas” cada vez más informadas, participativas y vigilantes del desempeño tanto de políticos como de servidores públicos. Ante este panorama la acción gubernamental se convierte en objeto de escrutinio público y se mide por resultados.

La legitimidad gubernamental en el marco de la gobernabilidad democrática se basa en la calidad del ejercicio de gobierno (Camou, 2001) y en la capacidad para resolver problemas públicos, en este sentido gobernar por políticas públicas (Aguilar, 2007:30) para dar cauce a los problemas de la vida colectiva (Uvalle, 2006) nunca fue más impórtate. En un contexto de cambios en marcha, los marcos de referencia para analizar las políticas públicas también se redimensionan transitando de ópticas mecánicas y prescriptivas a los enfoques multidimensionales. Lo anterior no sólo tiene sentido académico sino práctico orientado a la mejora de acción gubernamental para resolver más eficazmente los problemas públicos.

A la luz de las citadas transformaciones el estudio de las políticas públicas enfrenta un reto natural impuesto por los desafíos de la pluralidad y la complejidad; ante dicho desafío las ópticas para analizar las políticas están llamadas a agudizarse, cuestionar y romper con los enfoques mecánicos y ultraracionalizados que tienden a concebirlas como espacios administrativos neutros, descontextualizados y apolíticos.

Un análisis de esta naturaleza proyecta la imagen de políticas óptimas y prescriptivas que desactivan de facto los problemas públicos, formuladas en una arena sin conflicto, intereses, negociaciones, intercambios o restricciones donde de manera sesgada se describe una hechura sin contrapesos gestada al interior

de una caja negra incompatible con las dinámicas de la vida pública plural democrática.

## II

El desarrollo del presente texto pretende exponer como punto de partida fundamental para el estudio de las políticas públicas reconocer su naturaleza intencional, subjetiva y política con el objetivo de comprender que su arquitectura, sus límites y alcances, más que hechos gratuitos, responden a la influencia tanto de variables contextuales como de grupos y actores participantes en el proceso de formulación. En este sentido se invita a reflexionar en torno a políticas públicas desde enfoques que reconozcan que éstas, representan una arena política cuyos resultados impactan la vida pública y los intereses de actores que buscarán incidir en ellas definiendo sus rasgos fundamentales a partir de sus ideologías, posiciones, valores y racionalidades.

Dado lo anterior, se expone como un recurso de utilidad metodológica para el estudio de caso de las políticas públicas en contextos políticos plurales, la aplicación del enfoque de las arenas de poder de Theodore J. Lowi. A decir del presente artículo el citado enfoque facilita la identificación de variables independientes y la problematización en el proceso de construcción del objeto de estudio toda vez que invita a reflexionar al analista de políticas públicas en torno a los elementos que determinan su composición y desarrollo bajo el supuesto que las políticas a estudiar representan arenas que desarrollan procesos políticos, estructuras y relaciones particulares producto de las dinámicas de actores y factores.

## III

Esta exposición consta de tres apartados. Los dos primeros describen la importancia que tiene en el análisis de políticas públicas, romper con los sesgos que tienden a abordarlas como productos gubernamentales óptimos, autónomos o apolíticos exponiendo al enfoque de las arenas de poder como un recurso de utilidad metodológica que motiva un estudio pendiente de los actores y factores

que determinan la composición de las políticas públicas. En estos apartados se busca reflexionar sobre la naturaleza intencional y política de las políticas públicas y sobre la influencia que tienen en su diseño las coyunturas, las ideologías, las racionalidades, los marcos de referencia y las posiciones de los actores que participan en su formulación.

El tercer apartado con el ánimo de conducir las notas metodológicas expuestas en el desarrollo a un ámbito más empírico, presenta las generalidades de un estudio de caso analizado desde el enfoque de las arenas de poder, se trata del análisis de las políticas anticorrupción de la alternancia en México. El objetivo de este apartado es exponer cómo la aplicación del citado enfoque coadyuvó a comprender la composición general de la política y a identificar algunas de las variables que explican sus límites y alcances.

## **I. CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **I.I. ROMPIENDO CON LOS SEGGOS DE LA ARENA ADMINISTRATIVA NEUTRA**

Las políticas públicas enmarcadas en un contexto plural representan un objeto de estudio complejo cuya construcción requiere tomar en cuenta una serie de consideraciones metodológicas y referencias teóricas de base para un abordaje mínimamente problematizado. Desde el punto de vista del presente artículo, un punto de partida fundamental para aproximarse al estudio de las políticas públicas es romper con las prenociones que las conciben como espacios administrativos neutros.

Una aproximación de esta naturaleza, proyectaría una imagen sesgada productos administrativos objetivos, gestados en una arena autónoma, aislada y apolítica. Reducir las políticas públicas a un espacio exclusivamente administrativo negando su composición política, implicaría desconocer el interés de los actores por incidir en ellas lo que sería equivalente a pensar en diseños óptimos y prescriptivos que desactivan de facto los problemas públicos que enfrentan. Políticas públicas objetivas y con tal eficacia son inimaginables en el mundo de las

restricciones y de la racionalidad limitada y sólo son compatibles con la lógica del gobierno como actor racional unificado (Arellano, et al., 2000) o ente monolítico funcional.

La noción de una formulación sin contrapesos ni conflictos, gestada arena administrativa neutra sólo podrá tener lugar en un escenario artificial incompatible con la dinámica de la vida pública democrática donde la concepción de políticas públicas univocas y aceptadas por todos, resulta un contrasentido aún en contextos de baja pluralidad (Cabrero, 2000).

En contraste, las políticas públicas deben ser analizadas como procesos políticos complejos, vinculados a sus contextos, influenciados por su entorno, por la subjetividad e intencionalidad actores y grupos con intereses específicos, formas de organización, cuotas de poder y pesos específicos en el tablero político que buscan incidir en la arquitectura de las políticas y en los procesos de toma de decisiones.

En la dinámica de una vida colectiva cada vez más plural y organizada, la hechura de las políticas públicas responde a un proceso turbulento gestado en una arena política donde surgen negociaciones, intercambios y alianzas que sólo se entienden si se pone en contexto que las políticas impactan la vida pública, es decir, que representan ofertas de beneficios y ventajas diferenciadas que fortalecen o debilitan intereses o expectativas (Aguilar, 2007:32). Por lo tanto más que un espacio neutro, las políticas públicas representan, a decir de Lowi, una arena de poder que genera procesos políticos propios.

## **I.II.- ROMPIENDO CON LOS SEGOS DE LA CAJA NEGRA.**

El análisis de la hechura de las políticas públicas, fue durante algún tiempo un ejercicio devaluado en la disciplina que prefería desplazar el foco de atención al producto final como si el proceso de formulación se gestara al interior de una caja negra, sin embargo, posteriormente se reconoce la importancia que tiene para la comprensión de las políticas analizar su hechura para identificar aquellos elementos

que explican sus particularidades. Detenerse un momento a analizar el proceso de formulación de las políticas que se estudian es una práctica que vale la pena e incluso ayuda a identificar variables.

Las políticas públicas no son de ninguna manera productos exentos de cargas valorativas, las rutas de acción contempladas en ellas responden a una lógica intencional y subjetiva de tal manera que representan productos ideológicos determinados por los enfoques, racionalidades, preferencias y valores de sus promotores. Las políticas públicas tienen mucho que decir de quienes las formulan y un elemento clave del análisis que podrá arrojar luz sobre el porqué de sus límites y alcances, es la concepción que del problema público tienen los *policy makers*.

Como se mencionó anteriormente, la interpretación de los problemas públicos no responde a una lógica *value-free* (Meny & Thoenig, 1992), en contraste, la selección de alternativas de solución a éstos, varían tanto en el tiempo como en el espacio y está sujeta a determinadas ideologías y referencias que impactan la naturaleza de la intervención y la profundidad de las líneas de acción. Para el diseño de políticas, los actores que inciden en ellas “no parten de algún dispositivo de observación transparente” (Aguilar, 2007:36), sino que abordan los problemas públicos a través de lentes conceptuales específicos que aparecen explícitos o implícitos en el diseño de las políticas. Estos lentes conceptuales, Allison los denomina “marcos de referencia” y conforman una variable clave para comprender las particularidades de las políticas públicas y las posiciones de quienes las formulan.

## **II.-EL ENFOQUE DE LAS ARENAS DE PODER COMO RECURSO DE UTILIDAD METODOLÓGICA.**

El presente artículo expone como un recurso de utilidad metodológica para los estudios de caso de las políticas públicas en contextos políticos plurales, la aplicación del enfoque de las arenas de poder de Theodore J. Lowi. Analizar las políticas públicas como arenas de poder permite superar la noción de *inputs* y

*outputs* gubernamentales de los enfoques mecanicistas y observar la dinámica entre actores y estructuras.

El citado enfoque, desde el punto de vista de esta reflexión, facilita al analista tanto el proceso de problematización del objeto de estudio como la identificación de variables independientes, lo anterior producto de una lectura politológica que reconoce y da centralidad a los actores y factores que inciden en la hechura de las políticas públicas identificadas como una arena política que representa "beneficios y ventajas diferenciadas que fortalecen o debilitan intereses o expectativas" (Aguilar, 2007:32)

Una de las principales atribuciones de la aplicación del enfoque al análisis de las políticas públicas es el traslado del foco de atención a las dinámicas que genera su formulación, a decir de Lowi ésta representa una arena plural que confronta ideologías, preferencias, valores y racionalidades que posteriormente trascienden al diseño de las políticas, por ello los participantes, buscarán incidir en ellas a través de la aplicación de sus cuotas de poder, de la conformación de alianzas, entre otras prácticas de negociación e intercambio que incrementa la presencia de sus intereses en el tablero político.

Para el analista, comprender estas dinámicas, identificar a los actores clave de los procesos y analizar sus posiciones facilita la comprensión de las políticas públicas que estudia pues de ahí dimana la naturaleza de sus intervenciones, los cursos de acción o inacción y sus límites o alcances. Tomar en consideración el diseño subjetivo de las políticas, permite incluir al análisis diversas variables conceptuales que son, al final del día, las que determinan transversalmente las estrategias y planes de acción contenidos en el diseño de las políticas.

Los marcos de referencia y en general la concepción de los problemas públicos, son cuestiones relacionadas con el contexto; el acomodo de las elites en los procesos decisionales, los actores y las figuras protagónicas de los procesos de formulación también responden a las particularidades del contexto político por

lo que analizar las políticas públicas al margen de sus condiciones marco puede conducir a lecturas erróneas y acotadas en el análisis.

### **III.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN DE LA ALTERNANCIA. UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LAS ARENAS DE PODER.**

Con el objetivo de conducir las notas metodológicas anteriormente expuestas a un ámbito más práctico, a continuación se describen algunas de las generalidades de un estudio de caso analizado desde el enfoque de las arenas de poder, se trata del análisis de la política anticorrupción de la alternancia en México. En este apartado se pretende mostrar cómo el citado enfoque coadyuvó a comprender los límites y alcances de la política de combate a la corrupción puesta en marcha durante el gobierno de Vicente Fox.

Posterior a la implementación de la política pública anticorrupción de la alternancia política en México, el problema no parecía comenzar a resolverse pese a que con anterioridad se atribuían las altas cifras de corrupción a la ausencia de una política que atendiera este grave problema público. Lo anterior colocó en el centro del debate la viabilidad, eficacia y profundidad de un modelo de combate a la corrupción que exigía ser analizado desde su diseño. Por ello se decidió emprender un análisis que se orientara a cuestionar los factores que incidieron en el diseño de la política anticorrupción del gobierno de Vicente Fox con el objetivo de identificar la fuente de sus límites y alcances.

No es objetivo de este apartado profundizar en el fenómeno de la corrupción o exponer a detalle el objeto de estudio sino describir las principales aportaciones del enfoque a la investigación, sin duda una de ellas radicó en colocar la política en contexto y vincular la iniciativa anticorrupción de la campaña de Vicente Fox a la intencionalidad política de dotar de credenciales reformadoras el proyecto del candidato.

En este sentido se concluyó que la plataforma político electoral de Vicente Fox estructurada bajo el denominado "proyecto milenio" como fuente de origen de la introducción del discurso anticorrupción, más que un hecho gratuito respondió a la dinámica de la coyuntura política con el objetivo de enfatizar la noción de

cambio, proyectar una imagen del candidato como la antítesis del régimen priísta y ganar así adeptos. Dicho sea de paso que las iniciativas de esta naturaleza orientadas a exaltar las banderas anticorrupción de un proyecto político, son frecuentemente utilizadas como plataformas políticas para tomar distancia del *status quo* o de funcionarios anteriores en el contexto que describe (Villoria, 2006) como el tránsito de la política ideológica a la política de la confianza.

Una vez electo Vicente Fox y acontecida la alternancia política, se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA (2001-2006), sin embargo esta política pública resultó conservadora ante la magnitud del reto que pretendía enfrentar. El enfoque de las arenas de poder aplicado a este análisis contribuyó a identificar los siguientes límites de la política al colocar el centro de atención en el proceso de formulación:

I.- Un proceso de formulación poco plural protagonizado por el denominado "Grupo de Guanajuato"<sup>1</sup> liderado por Ramón Muñoz, principal arquitecto de la política anticorrupción del periodo quien encabezó la coalición promotora interna que imprimió su visión en las políticas administrativas del gobierno de Vicente Fox.

II.- Una concepción generalizada del problema público de la corrupción que aborda al fenómeno como un monolito de causas y consecuencias comunes impidiendo que las líneas de acción se concentraran en el abatimiento de la corrupción de "alta nocividad social" (Olivera, 2006) más que al "soborno oportunista de bajo nivel" (Rose-Ackerman, 2009).

III.- El énfasis desmedido en el enfoque preventivo del soborno de ventanilla que actuó en detrimento del castigo de los actos de corrupción más nocivos y a favor de la impunidad manteniendo en pie el principal incentivo de la corrupción.

IV.- Un sesgo sociocultural en el diseño que justificó la proliferación de la corrupción con una supuesta proclividad cultural.

---

<sup>1</sup> A este grupo se le reconocía como los hombres y mujeres de confianza de Vicente Fox, entre sus integrantes destacaban: Martha Sahagún, Carlos Flores Alcocer, Javier Usabiaga Arroyo, Eduardo Sojo y Ramón Muñoz Gutiérrez.

## CONCLUSIONES

El enfoque de las arenas de poder es un recurso metodológico viable para analizar políticas públicas en contextos políticos plurales toda vez que orienta el foco de atención del analista al proceso de formulación expuesto como una arena política que confronta ideologías, racionalidades y valores de actores que buscan incidir en la hechura de las políticas públicas. En este proceso se gestan los rasgos más importantes de la arquitectura de las políticas definiendo en buena medida sus límites y alcances.

Para comprender la composición de las políticas a estudiar es importante detenerse un momento a analizar su hechura recordando que las políticas públicas tienen mucho que decir de quien las formula y que para comprenderlas realmente se deben entender las características de sus participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan (Lindblom, 1991:11). La importancia de la incidencia de los actores en el diseño de las políticas públicas solo es visible considerando que estas representan beneficios y ventajas diferenciadas que impactan de manera diferenciada intereses y expectativas.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Villanueva Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Villanueva Luis (2007), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Villanueva Luis (2007), *La Hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, David; Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cabrero, Mendoza Enrique (2000), "Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y política pública*, vol. IX(núm. 2), pp. 189-229.

Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, MAP-Miguel Ángel Porrúa.

Lowi, J. Theodore (2007), *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En: *La hechura de las políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Meny, Ives y Jean Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Olivera, Prado Mario (2006), *Cómo combatir y prevenir la corrupción. Formulación de políticas públicas y planes nacionales anticorrupción*, Perú, Instituto Nacional de Estudios Anticorrupción.

Subirats, Joan (1992), *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.

Susan, Rose-Ackerman (2009), *Economía política de las raíces de la corrupción*. En: *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre el Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI-IIS UNAM.

Uvalle, Berrones Ricardo (2006), Las políticas públicas en el gobierno de la democracia. En: *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM.

Villoria, Mendieta Manuel (2006), La corrupción política, Madrid, Síntesis.

