

Reseña del libro

Policy Problems and Policy Design

B. Guy Peters. New Horizons in Public Policy. Edward Elgar Publishing. 2018. 192 pp.

Detrás del título del libro *Policy Problems and Policy Design*, del reconocido académico de la Universidad de Pittsburgh Brainard Guy Peters, se renueva el interés académico que durante décadas este autor ha tenido por el diseño de políticas públicas. Este interés comenzó junto a Stephen Linder en los años ochenta, y donde recupera sus escritos y los de sus colegas a la luz de la literatura contemporánea de las políticas públicas, sin dejar de lado a la literatura primigenia del diseño.

Luego de una cuidadosa selección de la literatura, Peters presenta fuertes y claros argumentos acerca del diseño de las políticas, recalcando como tema de investigación y análisis es más que “un vino viejo en nuevas botellas”. Peters proporciona una nueva visión del diseño de políticas públicas a través de una reflexión de los elementos constitutivos del diseño de política.

El texto se construye alrededor de la idea de cómo académicos y hacedores de política pública han tratado de comprender el constructo intelectual y el marco objetivo detrás de una política. Según el autor se ha entendido mediante conceptos como la formulación, innovación, creación y desarrollo, que han tenido como fin el tratar de presentar una solución a un problema público. De ahí, que se considera a los conceptos mencionados como genéricos, presentando al diseño de políticas como una alternativa para observar a la formulación y al proceso de política. Entendiéndolo no solo como un campo de esfuerzo académico, sino también como un medio para mejorar el rendimiento del gobierno, y en palabras del autor, “construir gobernanza”.

En el Capítulo I desarrolla un acercamiento hacia “la lógica del diseño de la política” desde donde se presenta y desacredita las visiones tradicionales, mecanicistas o tecnocráticas del diseño de políticas, por no haber tomado en cuenta el contexto que les rodea. A la par reconoce la complejidad que implica un proceso de diseño, exponiendo un modelo de diseño político, y preguntándose: ¿somos capaces de producir diseños de políticas que pueden abordar problemas sociales de manera efectiva y eficientemente? (Peters 2018). O ¿podemos desarrollar modelos para intervenciones que puedan tener utilidad más allá de un intervalo estrecho de problemas y un rango estrecho de contextos? (Peters 2018).

El Capítulo II avanza hacia “el problema de los problemas de política pública” en donde se plantea la importancia de entender las dinámicas del problema de política de manera general, las cuales arguye no son simples al poderse entender desde distintas ópticas que derivan en diferentes entradas de intervención para la solución de un problema público.

En el Capítulo III el autor, se sumerge en los “Malos, complejos o simplemente difíciles” problemas de políticas públicas, centrándose en la complejidad contemporánea para argumentar que el diseño de políticas en el marco de estos problemas perversos (wicked problems) no debería tener ni la rigidez, ni la certeza que existen en varias políticas, preguntándose: ¿pueden las concepciones más participativas y prospectivas servir para enfrentar a los problemas difíciles, o complejos frente a las posturas más mecanicistas?

Seguidamente, en el capítulo IV se plantea el vínculo entre los problemas de política y sus instrumentos, alegando la existencia de un distanciamiento de las formas mecanicistas del diseño, en medio de una comprensión de un mundo desordenado y complejo que necesita mecanismos de intervención menos definidos. En este contexto, realiza una crítica a la literatura pretérita de la instrumentación al haber puesto gran énfasis en la selección de los instrumentos, pero reconociendo a la vez que esta constituye parte del núcleo del diseño de políticas públicas.

En el capítulo V "Nuevo análisis de política", el autor caracteriza el nuevo diseño, exponiendo su orientación hacia el diseño de sistemas amplios y no hacia objetos específicos, expandiendo al diseño hacia ideas y posibilidades más amplias que las presentadas por las posturas académicas tradicionales. De ahí, que el nuevo diseño prevé criterios como la inestabilidad del medio a intervenir, es ágil, adaptable, proyectado a un largo aliento, con agilidad estratégica, abierto a la participación de una multiplicidad de actores, y está dentro de una concepción explícita del contexto. Cerrando el debate con unas conclusiones que se direccionan hacia el planteamiento de un mejor diseño de política.

Sería difícil recoger todos los argumentos que componen el texto de Peters, así que presentamos las principales ideas que estructuran la lectura. El autor abre el debate realizando una analogía entre el diseño de políticas y otras ciencias del diseño como la ingeniería y la arquitectura, exponiendo como diferencia fundamental el objeto del diseño, y su grado de complejidad. En el segundo caso, el objeto de diseño son las cosas, y en el primero son los humanos, y sus complejos e impredecibles comportamientos, diferenciándose estas dos formas de diseño en que la sociedad no funciona como una máquina que cumple cabalmente con los procesos establecidos por el diseñador como en la ingeniería, y que las personas poseen derechos y opiniones públicas.

De ahí, que el autor menciona que dentro del diseño de políticas los gobiernos pueden privilegiar el uso de símbolos para modificar el comportamiento de las personas a través de incentivos sin la necesidad de utilizar medios coercitivos. Es decir, que el diseño tiene que tomar en cuenta los factores humanos con el fin de crear medios incentivos o desincentivos para lograr grados de conformidad aceptables.

Esta complejidad existente dentro del diseño de política se relaciona con lo político que se presenta en medio de un marco de interacciones entre varios tipos de actores. Interacciones y participación que cuando no se presenta puede devenir en debilidades en la política. Es decir, diseños sumamente tecnocráticos y sofisticados pueden ser aceptados, promovidos y discutidos por los hacedores de política, pero no ser políticamente válidos. En este sentido, se debe considerar en el diseño de políticas valores tales como la equidad, justicia, democracia y la igualdad. El diseño de política se constituye como un instrumento para que la democracia funcione efectivamente, en donde el diseño no es el resultado de una situación parsimoniosa, sino que implica conflicto de varias fuentes, en especial de las diferencias existentes entre paradigmas de políticas.

Así surge la importancia dentro del diseño de la construcción del problema de política, el cual responde a una construcción multi actoral. A lo largo del texto, el profesor Peters hace un acercamiento a los estilos de diseño exponiendo: por un lado, un estilo ideológico, el cual parte de las metas ideológicas de un régimen, o en palabras del académico desde compromisos de los profesionales hacia diseños particulares de política.

Por otro lado, se exhibe el diseño político, el cual es similar en características al anteriormente descrito con la diferencia que se presenta en un marco de conflicto con actores contendientes. El otro tipo de diseño es el diseño por transferencia, el cual surge a partir de las experiencias de los diversos niveles de gobiernos existentes a lo largo del mundo, que pueden ser usadas por los hacedores de política para configurar nuevos diseños

de mayor calidad, teniendo en cuenta la importancia del contexto en el que la política funcionará o del cual se la extrae.

Conjuntamente a los estilos de diseño mencionados anteriormente, se presenta el diseño por innovación, el cual es difícil de encontrar debido a que los diseños pueden hallarse tomando modelos o ideas de otro contexto aplicándolas a su medio. Siendo el último estilo de diseño el accidental y experimental, lo cual según Peters puede parecer un oxímoron, sin embargo, puede suceder que accidentalmente un gobierno adopte un diseño de política efectivo. Al mismo tiempo, el profesor explora la existencia de políticas que no se configuran a partir del proceso de diseño, sosteniendo que vale la pena preguntarse hasta qué punto una política responde a un diseño consiente, al existir procesos relacionados con la dependencia del sendero, la rutina o la transferencia de diseños.

Uno de los puntos centrales del texto es el señalamiento y desarrollo del modelo de diseño político el cual el autor realiza a partir de su trabajo y el de Stephen Linder (1984, 1989). Planteando cuatro componentes fundamentales del diseño de política: 1. Causalidad, 2. Instrumentación, 3. Evaluación, y 4. Intervención. Elementos que se presentan dentro de una combinación de paradigmas de políticas, los cuales dan una guía e incluso una manera particular de comprender el problema de la política.

El primer componente constitutivo del diseño hace referencia a la comprensión de la causa del problema, resaltándose que el problema puede ser el resultado de un proceso complejo y multicausal lo cual constituye una complicada tarea para el diseñador. Siendo muy importante la identificación correcta del problema debido a que de no hacerlo se pueden llegar a tratar sus síntomas y no la causa misma. El segundo punto, lo constituyen la selección de los instrumentos para poder afrontar el problema de política. Respecto a esto en parte del libro, Peters desarrolla el cómo la literatura ha venido presentando diversas formas de catalogación de los instrumentos de política, realizando una crítica a este tipo de literatura mencionando que presenta un enfoque estrecho para entender el diseño y los problemas de política.

Admitiendo a la vez la valía que tienen este tipo de constructos, dándole un espacio especial a esta temática en el cuarto capítulo del texto en donde rompe con la idea mecanicista del diseño de política planteando el vínculo entre el problema y los instrumentos tomando en cuenta varios factores olvidados en otros estudios. Presenta varias taxonomías de los instrumentos, entre las cuales destaca el modelo de Christopher Hood (1983), o nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización (NATO), que exhibe los medios constitutivos de una política a través de los cuales el gobierno puede intervenir en la economía y la sociedad (Peters 2018). Observando esta taxonomía como una de las formas más completas de abordar a los instrumentos, y de verificar cómo estos afectan a la sociedad. Al respecto señala, que cada instrumento posee su propia economía política, y que las nuevas visiones de diseño tienen que ver con mucho más que la simple selección de los instrumentos. En un marco, en donde la mayoría de los instrumentos tendrían carácter híbrido, siendo dependientes de varios mecanismos. Destacando que este tipo de literatura ha buscado un algoritmo o una piedra filosofal que posibilite una correcta selección de instrumentos, sin haberlo conseguido por la alta complejidad que encierra esta tarea.

En esta misma línea de ideas, el tercer criterio que compone el diseño según Peters es la evaluación, en dónde se busca observar ¿cuáles son los valores políticos y sociales que se encuentran detrás de las políticas? El cuarto componente es el modelo de intervención, el cual presenta los instrumentos de intervención, junto a la propia estructura de implementación (Peters 2018).

A la crítica de la literatura del diseño de la política se suman las consideraciones temporales limitadas dentro del diseño, así como a la noción de tabla rasa dentro del diseño. Es decir, el no tomar en cuenta la preexistencia de diseños pasados, propiciándose una falta de integración del diseño antiguo con el nuevo lo cual complicaría la implementación del nuevo diseño. Igualmente, se expone la importancia del contexto en el diseño, ya que un diseño de política responde a un medio específico, el cual no sería funcional en otro debido al marco social, ideológico, económico, político, e institucional diferente. Respecto a este último marco, Peters expone que pensar en el diseño de políticas implica tomar en cuenta a las instituciones formales e informales ya que son las que marcan la estructura y el funcionamiento de la política.

Conjuntamente a lo expuesto, el autor da un gran énfasis al problema político dentro del diseño presentando cuatro enfoques desde donde se ha venido entendiendo o definiendo el problema de la política:

1. Funcionales, observan al problema como categorías funcionales, presentando deficiencias en la definición del problema y el entendimiento del diseño al ser categorías generales que no permiten observar el problema y sus interrelaciones con el sistema.
2. Esquemas de clasificación, se presentan como formas para comprender de mejor manera el problema de política (dicotomías, taxonomías, tipologías).
3. Enmarcado, este enfoque da prioridad a cómo un problema de política es enmarcado, considerando al problema como una construcción política.
4. Estructuración de problemas, la buena estructuración del problema brinda la capacidad de una correcta solución en término de instrumentos, y una mala distribución todo lo contrario. Destaca la existencia de problemas perversos o malvados que no pueden ser bien estructurados (Peters 2018).

Respecto a los problemas malvados, super malvados, y complejos, Peters menciona que no todos los problemas de política son simples. Los problemas malvados, según el autor presentan diez características que son postuladas por Rittel y Webber (1973), y son: Dificiles de definir, no poseen una regla para detenerse, sus soluciones son buenas o malas, no verdaderas o falsas; no existe pruebas inmediatas o soluciones definitivas, las posibles soluciones tienen efectos permanentes, no tienen soluciones posibles o claras, son únicos, pueden ser síntoma de otro problema, hay múltiples explicaciones para la existencia del problema, y el planificador o diseñador no tiene derecho a equivocarse identificándolo (Peters 2018).

Este tipo de problemas se encuentran conectados a redes de otros problemas, de ahí que su abordaje es tan complejo suponiendo un reto para el diseñador. Al tipo de problemas anteriores la contemporaneidad les sumó atributos, surgiendo los problemas súper malvados los cuales se caracterizan por las restricciones del tiempo, en términos de que el problema se acrecienta muy rápidamente de no tomarse acciones.

Otra característica de estos problemas es la no existencia de una autoridad central, o su debilidad para enfrentar este tipo de problemas, y el que los mismos actores causantes del problema lo puedan resolver por sí mismos. Respecto a los problemas complejos, presentan dinámicas internas poco predecibles y poco manejables, a los cuales Peters los caracteriza mediante los criterios de Joachim Funke (1991).

En donde por lo general solo se aprecian los síntomas del problema, la existencia de objetivos múltiples y conflictivos, complejidad situacional, conectividad entre variables, cambios impredecibles, interacciones impredecibles o interacciones lineales, y no lineales, y un tiempo indeterminado. Este tipo de problemas se diferencia de los problemas simples debido a que a pesar de que se configuran de manera similar enfrentan otro nivel

de complejidad entre actores, metas, número de variables, capacidad de los tomadores de decisión, entre otros. Así, problemas malvados y complejos se diferencian por el grado de facilidad de la identificación de la complejidad del problema, el cual es mayor en los problemas malvados (Peters 2018).

Peters recalca cómo este tipo de problemas han proliferado dentro de la literatura, resultando difícil encontrar una correspondencia con la caracterización de problemas malvados y complejos que él establece en el texto a partir de las ideas de Newman y Head, y Rittel Webber principalmente. En este sentido, el autor plantea varias estrategias para enfrentar a este tipo de problemas, siendo algunas: abordar la complejidad con simplicidad, el enfocarse en variables específicas para combatir el problema dentro del universo multivariable, o el abordar la complejidad con complejidad.

Entendiendo que esta complejidad y que el diseño tecnocrático no permite resolver este tipo de problemas Peters plantea un "nuevo" diseño de política, que se fundamenta en la idea de aprender cómo funcionan las cosas antes de imponer una solución, intentando desarrollar diseños innovadores y resistentes al tiempo (Peters 2018). Este nuevo diseño tiende a presentar intervenciones amplias, direccionadas hacia el diseño de sistemas sociales, dejando de lado a las intervenciones más técnicas y limitadas a respuestas particulares a una política específica, se promueve a que el diseñador expanda su marco de intervención teniendo en cuenta un amplio contexto y un entorno del problema cambiante.

Así mismo, se resalta el valor de la ambigüedad en la definición del problema de política, reconociéndose que hasta el más simple problema se encuentra interconectado con varios factores, lo cual plantea un nuevo escenario para abordar estos problemas. Otro de los elementos que discute el nuevo diseño, es su transversalidad en términos que el diseño responda a las interacciones existentes entre diferentes áreas y programas de política, en medio de un marco de coordinación e integración. Se suma a lo anterior la previsión, la cual conlleva una prospectiva de ideas y de la misma política con el fin de tener un diseño de política óptimo.

La interactividad, desempeña un papel importante en términos de que el escritor aboga a que hay que alejarse de soluciones simples y rápidas, y acercarse a procesos deliberativos y más concienzudos que consideran interacciones con otros actores fuera de los límites (o "silos") clásicos que una política pueda tener. La participación, se considera central en el nuevo diseño, pero en términos *downstream*, al permitir este tipo de participación la apertura y la discusión.

El supuesto detrás de lo anterior se situaría en que el buen diseño y las buenas políticas no se limitarían a la participación de las elites (políticas y administrativas) sino que se fortalecerían con la diversidad de participantes (Peters 2018). Otro concepto que se presenta en el nuevo diseño es el lanzamiento, el cual involucra implementar e imponer la nueva política en un sitio en donde ya existe una intervención o acción previa del gobierno, que crean un marco de incertidumbre, de ahí la necesidad de entender minuciosamente el contexto en el que se diseña. Los dos últimos elementos de caracterización del nuevo diseño lo constituyen la agilidad y los enlaces institucionales. El primer elemento refiere a que el diseño de política debe ser ágil en términos de adaptabilidad y flexibilidad frente a un medio cambiante, dinámico o un futuro incierto. El último elemento mencionado implica que el diseño de política incluya enlaces institucionales, presentando a las instituciones como el medio para que el diseño de la política y sus procedimientos funcionen.

Luego de su amplia discusión acerca del diseño de políticas, Peters presenta algunos axiomas del diseño de políticas, que dialogan no solamente con la comunidad académica sino con los hacedores de política:

- Comienza con problemas existentes en la sociedad, los cuales deben ser bien estructurados por los diseñadores, sin ser disuadidos por el nivel de complejidad que estos encierren.
- Debe estar orientado hacia el futuro, afinando muy concienzudamente el marco anticipatorio de la política.
- No debería ser solamente de arriba hacia abajo, se debe permitir la entrada de nuevos actores al proceso de diseño.
- Debe incluir el contexto, hay que poner atención al entorno social, político, y económico en el que se diseña.
- Debe estar vinculado al diseño institucional.
- Las políticas deben ser diseñadas para ser flexibles debido a que los problemas contemporáneos cambian constantemente.
- Buscar la simplicidad y desconfiar de ella, la mejor respuesta es la más simple, pero a la vez se debe desconfiar de la simplicidad.
- Diseñar juntos, hay que tener en cuenta las varias estructuras organizativas, y actores que pueden relacionarse con un problema, coordinación e interacción son las palabras claves.
- Diseñar es político, se deben tomar en cuenta los valores políticos.
- Diseño para la rendición de cuentas, debe existir una mayor preocupación para presentar respuestas a los ciudadanos (Peters 2018: 131-140).

En este sentido, a partir de su propuesta del diseño de las políticas públicas Peters, plantea una relectura del proceso de las políticas entendiéndolo no como una construcción lineal, sino como una construcción dinámica que no responde al ciclo de las políticas públicas.

Implicándolo anterior que existió un planteamiento de un problema público, su agenda, su formulación, y su implementación. A esta relectura se suman nuevas formas de entender los problemas de políticas públicas (el fallo de implementación o su cambio), los cuales se presentan en un marco de subjetividad dentro de todo el diseño de la política.

Esta postura acerca del diseño da un paso más allá que otros aportes como el de Howlett (2011) quien ha direccionado su planteamiento hacia el diseño de programas, y no sobre el propio diseño de políticas. Siendo una de las propuestas centrales del texto que el diseño de política no solamente consiste en la selección del mejor instrumento de política o la búsqueda del algoritmo perfecto que proporcione un diseño a medida cual producto realizado por una máquina, sino que se encuentra dentro de un contexto específico, reconociendo además que el diseño de política es político, siendo el resultado de la disputa de actores, y paradigmas ideológicos.

Además, el diseño generalmente no parte desde cero, criticándose la noción que algunos diseñadores de políticas poseen al creer que la política se origina de una tabula rasa sin tomar en cuenta que la mayor parte de diseños de política constituyen un rediseño. A partir de los cuatro componentes esenciales de diseño propuestos (causalidad, instrumentación, evaluación, e intervención), Peters nos llama a la reflexión a los académicos y los hacedores de política surgiendo algunas preguntas clave respecto a la construcción y estructura del diseño de una política que se pueden exteriorizar en las siguientes incógnitas:

¿Cuál es la causa del problema de política, y cómo se construyó?, ¿qué instrumentos componen la política, en qué contexto se seleccionaron?, ¿cuáles son los valores que se encuentran detrás del diseño de la política?, ¿cuáles han sido los instrumentos de intervención de la política?, y ¿qué estructuras de implementación se diseñaron para llevar a cabo la política? Preguntas que encierran todo un mundo por explorar y que abren el debate del diseño de las políticas públicas desde una perspectiva renovada.

Cerrando el debate, Peters realiza una crítica a las posturas clásicas del diseño de política, desacreditándolas por ser demasiado lineales al poner atención en su mayor parte sobre los instrumentos, dejando el contexto, y el mundo de lo políticodesatendido, al poseer un enfoque estrecho, no tomándose en cuenta el contexto, ni las instituciones.

Proponiendo una renovación del estudio del diseño de la política con el fin de generar mejores diseños adaptados a su contexto, señalando que, a pesar de su crítica a la literatura antigua del diseño de la política, se debe reconocer que sirvió como base para los estudios contemporáneos del diseño. Resaltando la necesidad de pensar en problemas, instrumentos, valores e instituciones centrados en los nuevos problemas que ha traído la actualidad, que constituyen un desafío tanto para académicos como para hacedores de políticas.

A través de los diez tipos ideales propuestos en la sección conclusiva del libro, se llama a la reflexión acerca de algunos puntos claves en el diseño, tomando como base a partir de la cual orbitan los nueve puntos restantes al problema de la política, desde el cual se llama a que el diseño sea prospectivo, proponiéndose que el diseñador tenga en cuenta periodos de tiempo suficientes en donde se prevea la evolución del problema de política con el fin de ofrecer soluciones perdurables. En esta misma consonancia, Peters destaca que un buen diseño es construido políticamente, y desde abajo fuera de la lógica tecnocrática que impide visibilizar el fondo, y el contexto de los problemas de política, destacando que los problemas de políticas de la contemporaneidad ya no se pueden responder mediante intenciones firmes, o rígidas debiéndose volcar el diseño más bien hacia la flexibilidad y adaptabilidad para enfrentar la complejidad de los problemas de política actuales.

Finalmente, el autor expone que el diseño de política debe ser simple, pero que a la vez debemos desconfiar de esa simplicidad, al implicar esta última sus propias trampas, en el sentido, que un diseño de política demasiado simple no puede ser capaz de enfrentar problemas complejos que se encuentren estructurados por distintos componentes que interactúan entre sí; siendo el punto final de los axiomas propuestos la rendición de cuentas hacia los políticos y la sociedad, poniendo en consideración que la antigua tecnocracia no ponía atención a la rendición de cuentas la cual considera un baluarte de los sistemas democráticos. 🗣️

Víctor Antonio Peláez

Arquitecto, Máster en Estudios Urbanos, y estudiante del Doctorado en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador

Referencias

Howlett, Michael. 2010. Designing Public Policies. Principles and instruments. Routledge

Peters B. Guy 2018. Policy problems and policy design. Edward Elgar Publishing.