

Reseña

Designing Public Policies: Principles and instruments

Howlett, Michael

(Routledge, 2011: 236 pp.)

1. Introducción

Los diseños de las políticas públicas - o diseños políticos - (policy designs) se constituyen en un componente esencial en la gobernanza contemporánea.

En su libro *Designing Public Policies*, Michael Howlett (Simon Fraser University) nos ofrece dos aportaciones clave. Aunque está concebido como un libro dirigido a la enseñanza, el autor busca claramente ir más allá. Por un lado nos entrega un estado del arte bastante completo y actualizado respecto de este subcampo de estudios que, desde su origen, ha formado parte central de las ciencias de las políticas y los estudios en políticas públicas (policy sciences-studies) pero que en muchos sentidos ha seguido siendo uno de los 'eslabones perdidos' de la disciplina. Por otro lado, con un tono sugerente y agudo, Howlett nos aporta argumentos poderosos que nos ayudan a vislumbrar la necesidad de concretar una renovada agenda de investigación en diseños políticos que, basada en una mayor claridad conceptual y una mayor sofisticación metodológica, contribuya con su realización a un mayor desarrollo de los estudios en políticas públicas.

Howlett aglutina y organiza tan diversa y prolífica producción científica, y hace referencia a un ordenado y amplio repertorio de recursos bibliográficos (tanto de autores clásicos como de estudios más recientes) que dan fe de la vasta e importante bibliografía (casi en su totalidad en lengua inglesa) hasta ahora producida. Propósito explícito clave del trabajo de Howlett en esta obra es buscar dar un renovado aliento a este subcampo que, aunque estuvo presente desde la génesis de las policy sciences con las aportaciones seminales de H. Lasswell y con los desarrollos de T. Lowi fundamentalmente, y que creció con fuerza en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado (de la mano de trabajos pioneros muy importantes como los de Hood, 1983; Ingram & Smith, 1993; Linder & Peters, 1985; Linder & Peters, 1988; Schneider & Ingram, 1997), éste disminuyó vertiginosamente su presencia e influencia. Según el autor, las causas de tal declive se pueden evidenciar y explicar dado el reemplazo en la literatura (como preocupaciones emergentes de investigación) de la idea de los 'diseños' y el estudio de las herramientas e instrumentos del gobierno, por narrativas tales como gobernanza y/o la globalización) (véase también este mismo argumento sustentado con evidencia empírica en Howlett & Lejano, 2012).

A su juicio, la globalización (como internacionalización) y la "reticulación" (o networkization - es decir, el paso del gobierno a la gobernanza - from government to governance) en sus distintas modalidades, determinadas por la naturaleza de las interacciones societales y de las reglas, han sido dos fuerzas (o macro procesos) importantes usados para explicar las transformaciones actuales en los diseños políticos, pero que al ser consideradas por separado han generado explicaciones problemáticas. En este sentido "... muchos debates existentes sobre diseños políticos continúan anclándose en el impacto de estos dos procesos, y como resultado, mucha de la discusión existente sobre las herramientas y diseños políticos se caracteriza por la desinformación, la predilección ideológica y una innecesaria (y polarizada) toma de postura." (pág. 11).

Howlett señala que contrariamente a lo que comúnmente se cree y defiende, los estados nacionales en la actualidad están muy lejos de ser aplastados o debilitados en su autonomía en la toma de decisiones, y que, frente a los procesos de internacionalización (difusión global) de políticas públicas acaecidos como resultado de la globalización, la fuente de la mayoría de los patrones de hechura de las políticas o de elección de instrumentos hallados en las sociedades contemporáneas muy a menudo se sigue encontrando al nivel doméstico, más que al nivel internacional (pág.6).

Los diseños importan. Como es bien sabido, bajo el prisma de los diseños políticos el objeto de estudio no es tanto el análisis del proceso de las políticas, o el estudio específico de alguna de las fases del mismo, sino el análisis de las herramientas, mecanismos, paquetes de medidas y sus combinaciones específicas (policy bundles – policy mixes) que definen la arquitectura de las políticas públicas en sus niveles sustantivo y procedimental. Estudiar diseños políticos implica también analizar cómo esta arquitectura influye sobre el proceso de las políticas, tanto como los efectos de la misma en el subsistema de la política o en el sistema político en su conjunto. Estudiar diseños políticos por tanto es una necesidad en la formulación, en el análisis de la implementación, tanto como en la evaluación.

En contraposición con algunos autores que dan prevalencia al contexto, incertidumbre y complejidad institucional y/o de acción conjunta, y que podrían asumir a los diseños políticos como el producto más bien azaroso, o el resultado no intencionado del choque de fuerzas políticas, accidentes, contingencias o procesos irracionales, el autor señala que los diseños políticos son el resultado de "...el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos" (pág. 22). Estudiar políticas públicas bajo el enfoque de los diseños políticos no es una empresa inmune a la orientación contextual (Torgerson, 1985) advertida desde su origen para este campo de estudios. Como todo diseño, podría afirmarse que los mejores diseños políticos son aquellos que efectivamente generan procesos y resultados que son más consistentes con su entorno.

El acercamiento de Howlett discurre a través de cuatro cuestiones y aportaciones teórico-metodológicas clave:

1. La necesaria identificación de la variable dependiente: Los diseños políticos son una compleja mixtura de fines y medios, que operan en varios niveles de abstracción y en varias etapas del proceso de las políticas (que van desde el más general o macro asociado al modo de gobernanza implicado, el meso o asociado al régimen de la política y el micro o de las configuraciones específicas o de tipo programático). Su comprensión es importante no solo para la formulación de opciones de política pública, sino

para comprender sus resultados e impactos en el proceso de las políticas públicas.

En su perspectiva, esta necesaria clarificación conceptual condiciona metodológicamente el análisis de los diseños políticos y de las políticas públicas como objeto de estudio. De la misma forma, esta misma precisión metodológica es usada en otros trabajos por Howlett como advertencia clave para mejorar las teorías sobre el cambio y la dinámica de las políticas públicas (Capano & Howlett, 2009; Howlett & Cashore, 2009), pues estudiar diseños políticos por un lado y procesos de cambio y estabilidad de las políticas públicas por otro, son tareas relacionadas, pues implican a esta misma variable dependiente.

2. La identificación de varios tipos o modos alternativos de gobernanza (aquí identificados como gobernanza legal, corporativa, de mercado y de redes) que definen patrones específicos de policy-making y una cierta propensión en el uso de herramientas de implementación (véase Tabla 2), y donde podrían de hecho coexistir más de uno de estos modelos al nivel sectorial o meso, lo cual sugiere “una imagen mucho más compleja sobre los acuerdos de gobernanza, selección de instrumentos, y de diseños políticos resultantes”.
3. Aunque las mismas herramientas e instrumentos que definen los diseños políticos puedan usarse en varias fases del ciclo de las políticas, o que exista cierta propensión a su uso en determinadas fases del mismo, para el análisis de los diseños políticos es clave el estudio de las herramientas de implementación (implementation tools), y específicamente, la distinción analítica entre las herramientas sustantivas de implementación (es decir, aquellas que definen y pueden afectar directa o indirectamente a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, no importando su base institucional) de las herramientas procedimentales, es decir, aquellas orientadas a afectar el comportamiento de los actores implicados en la implementación, y que podrían acaso afectar y sólo de forma indirecta en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.
4. Con base en una exhaustiva revisión a la literatura vinculada al desarrollo de taxonomías e inventarios sobre los modelos de selección de instrumentos, Howlett hace un desdoblamiento de la taxonomía “NATO Scheme” (Hood, 1983) (acrónimo de las herramientas de gobierno que Hood clasificó como nodatily - herramientas basadas en la información, authority - herramientas para la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, treasure - basadas en la recursos económico-financieros, y organization), con la finalidad de usarlo como modelo base de su trabajo y para agrupar y clasificar tanto los instrumentos como las herramientas de implementación (Tabla 1) y de identificar propensiones de herramientas y usos en el contexto de los modos de gobernanza (Tabla 2), en donde “a cada modo de gobernanza le comprende una mezcla típico-ideal de preferencias de herramientas posibles, cuyo uso y posibles interacciones son más o menos compatibles” (pág. 128).

Pieza clave del trabajo de Howlett son los capítulos finales, que dedica a describir las tendencias generales de cambio respecto del uso de los diseños políticos y trazar las líneas de esta renovada agenda de investigación.

Tabla 1. Ejemplos de herramientas sustantivas y procedimentales de implementación

		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito de la herramienta	Sustantiva	Diseminación (exhortación y persuasión moral, campañas de información) Obtención de información y conocimiento (investigaciones judiciales y comisiones de investigación, agencias estadísticas, encuestas y sondeos)	Regulación directa (leyes, comisiones reguladoras independientes) Regulación indirecta (regulación delegada, voluntaria o por incentivos) Creación o apoyo a mercados (regímenes de propiedad o política de fijación de cuotas de mercado y de precios)	Herramientas basadas en dinero (subvenciones, subsidios y cuotas) Herramientas basadas en impuestos o royalties (que incluyen gastos e impuestos al consumo) Herramientas indirectas basadas en efectivo o impuestos (adquisiciones preferentes, seguros y garantías a préstamos, <i>vouchers</i> por servicios públicos, venta de activos estatales por debajo de su valor de mercado).	Gobierno directo (áreas sustantivas, agencias centrales, seguros sociales, de salud y planes de pensiones) Organización cuasi-gubernamental (empresas públicas, organizaciones híbridas con prestación alternativa de servicios, partenariados, subcontratación).
	Procedimental	Acceso a la información (legislación sobre libertad de información) Restricción (censura, actos oficiales clasificados, de defensa a la privacidad)	Activación y movilización de redes políticas (consejos consultivos, consultas públicas, conferencias o reuniones de consenso con <i>stakeholders</i>)	Herramientas de creación de redes políticas (creación de grupos de interés) Herramientas de movilización de redes políticas (alteración, manipulación, cooptación de grupos de interés)	Gestión de redes (agencias <i>staff</i> del ejecutivo, tribunales y cuerpos de base judicial, creación o reorganización de agencias gubernamentales, unidades de análisis o <i>think tanks</i> , nuevas unidades administrativas)

Tabla 2. Propensión en el uso de de herramientas con base en el modo de gobernanza

Tipos de recurso	Legal	Corporativa	Mercado	Red
Organización	Gobierno directo Tribunales administrativos	Empresas públicas	Privatización Externalización Agencias operativas especializadas Partenariados público-privado (PPP)	Agencias de clientes Grupos de trabajo en red entre varios tipos de organizaciones Audiencias públicas
Autoridad	Leyes Regulación directa Procedimientos administrativos	Comisiones regulatorias independientes Regulación delegada Consejos consultivos	Desregulación Regulación voluntaria y autorregulación	Reuniones de representantes de partes interesadas
Tesoro	Impuestos al consumo Seguros	Subsidios Ayudas Movilización financiera de grupos de interés	Incentivos de tipo impositivo Pagarés por servicios públicos Exhortación y disuasión	Creación de grupos de interés
Informacional	Campañas informativas sobre productos Censura Secretos oficiales	Campañas de información gubernamental Encuestas	Estadísticas y recopilación de datos	Libertad de información

Fuente: Basado en Howlett (2011).

Como primer paso y con base en una discusión sobre estos cambios en clave mundial, el autor esboza los llamados patrones de uso de herramientas de implementación, identificando al menos cuatro tendencias clave:

- a) respecto de las herramientas de organización, los gobiernos de algunos países han dejado de lado las herramientas sustantivas (de control y ejecución gubernamental directa) e incrementado el uso de sus recursos y posibilidades organizacionales fundamentalmente, con la finalidad de influir al nivel procedimental en el comportamiento de los actores. Tendencia clave en este apartado es también cómo han prevalecido en aquellos muchos países los modos de gobernanza legal y corporativa lejos de ser remplazadas por mercado o redes, a la vez que se han explorado combinaciones sustantivas y procedimentales en el uso de diversos mecanismos de privatización
- b) respecto de las herramientas de autoridad, las grandes tendencias se centran en los procesos de desregulación, el incremento de los diseños políticos basados en mecanismos de regulación indirecta y de una mayor participación pública y ciudadana;
- c) en cuanto a las herramientas financieras, se observa una tendencia a fijar y usar sistemas basados en ingresos por impuestos o royalties antes que en el uso de mecanismos más directos de financiación, lo cual implica el uso de mecanismos más difíciles de trazar o cuantificar, y respecto de las herramientas procedimentales, a un mayor uso de aquellas orientadas a crear y movilizar redes políticas a fin de articular sistemas eficientes de articulación y agregación de intereses, más consistentes con los modos de gobernanza de mercado y de redes pero que con su uso hay un mayor peligro de consolidar oligarquías, cooptar grupos o favorecer la exclusión, y finalmente
- d) respecto de las herramientas basadas en la información, es claro el mayor uso de campañas de información pública y de exhortación, dada la naturaleza no coercitiva de los mismos y de su compatibilidad con gobiernos liberales democráticos, que resulta en diseños que otorgan visibilidad a la acción de gobierno, permiten monitorizar preferencias de la población con bajos costes, pero cuya evaluación de impacto resulta en muchos casos incierta.

Por tanto, el panorama general (contrario a los defensores acaso desfasados de las tesis de la globalización-internacionalización y reticulación antes señaladas), se puede definir por estas tendencias o patrones de cambio respecto del uso de las herramientas de los diseños políticos y sus combinaciones, más al interior de los modos de gobernanza que entre distintos modos de gobernanza. Aunque son identificables muchos esfuerzos orientados hacia el mercado o las redes, al menos en los países europeos, los estados siguen poniendo más énfasis en el uso de mecanismos de autoridad, definición de reglas y estándares, y por ejemplo, en algunos casos, muchos sectores en Europa siguen firmemente anclados en los modos de gobernanza legal y corporativa. Los modos de gobernanza son mucho más difíciles de cambiar, y los diseños políticos se enfrentan al reto de buscar ser compatibles con el modo de gobernanza dominante si desean sobrevivir al policy-making y ser implementados con éxito.

Con la advertencia de la necesaria articulación de estudios que revisiten o analicen el papel del contexto como determinante de los diseños políticos, el breve apartado final da cuenta de los desafíos de esta agenda de investigación renovada. Hasta ahora, la idea central dominante en la literatura es que los procesos de elaboración de diseños políticos (y sus resultados) son en última instancia conformados por factores contextuales vinculados a las capacidades estatales frente a los distintos niveles de complejidad social. Estudios más recientes han buscado articular estas variables y asociarlas con otras más vinculadas al régimen y el modo de

gobernanza. Una agenda de investigación renovada debería incluir pues estas dimensiones meso y macro, a fin de identificar su papel como determinantes de los diseños políticos y sus combinaciones. Por otra parte el papel de los expertos y los sistemas de asesoramiento (advice-systems) es fundamental como variable contextual en esta nueva agenda de investigación.

Howlett finaliza con dos lecciones sobre las cuales el investigador y los elaboradores de políticas deben trabajar en el marco de los procesos de formulación de políticas y definición de diseños. Como primera lección habla de comprender el espacio del diseño, es decir, el espacio o confines de un modo de gobernanza existente, y una lógica sobre las políticas (fundamentalmente sobre su factibilidad) que, a la vez que restringe opciones sustantivas y procedimentales, simplifica las tareas del diseño, y en donde comprender cómo la selección de instrumentos está limitado por variables asociadas a estos niveles superiores es crucial para elaborar diseños adecuados en estos contextos específicos, lo cual exige de un profundo y especializado conocimiento sobre cómo opera el régimen político y el sector. Reconocer por tanto el modo de gobernanza prevaleciente, el régimen o nivel meso que domina el sector o dominio de la política, y las opciones asequibles al nivel micro es fundamental. Con base en este conocimiento, los diseñadores deben evitar la promoción de soluciones de 'stock' o 'de cajón', y considerar en su conjunto las varias opciones asequibles según las circunstancias, y empaquetarlas en un conjunto de 'estrategias rivales' a fin de alcanzar los objetivos. (págs. 142-143).

La segunda lección tiene que ver con la temporalidad. La herencia pasada, políticas existentes o previamente puestas en marcha condicionan las labores de diseño y la factibilidad de los diseños políticos posibles. Los procesos de rediseño o de reemplazo de diseños políticos se ven profundamente influidos por los esfuerzos previos. En muchas ocasiones, los formuladores de políticas, ante tales restricciones, no pueden sino hacer sólo parches más que proponer alternativas de novo, aun y cuando las necesidades y las circunstancias exijan cambios en el diseño que den una mayor coherencia (es decir, que los diseños estén lógicamente vinculados con los fines y objetivos de la política), consistencia (que los elementos del diseño operen adecuadamente a fin de apoyar el logro de los fines establecidos) y congruencia (que tanto los fines como medios no obedezcan a intereses opuestos).

Alternativas de diseños políticos basadas en metáforas dicotómicas (e.g. mercado vs. Estado o estrategias como palo y zanahoria) también están desfasadas, pues con su uso se favorece un entorpecimiento del pensamiento acerca de los instrumentos y sus modalidades, cuando lo que se precisa es expandir el menú de opciones de gobierno a fin de incluir tanto instrumentos sustantivos como procedimentales. La innovación en los diseños políticos precisa que los parámetros de selección de alternativas sean claramente comprendidos, pues de ello depende reducir el riesgo de fracaso e incrementar las posibilidades de éxito (pág. 146).

Profundamente pertinente y oportuna, una obra como la aquí reseñada apenas tiene puntos de crítica. Acaso podría decirse que la visión de Howlett no se aleja demasiado de los clásicos y de la visión puramente instrumental característica de esta primera generación de literatura sobre los diseños políticos, frente a otras visiones también más recientes que, desde enfoques constructivistas exploran dimensiones subjetivas (o el papel de las narrativas políticas) como elementos clave del proceso de las políticas públicas (y sus diseños), y proponen enfoques teóricos que basados en la definición de poblaciones objetivo, narrativas políticas y racionales como parte de los diseños políticos, permiten comprender y analizar cómo las políticas pueden también articular la actividad política (politics) (Schneider & Ingram, 1997) y los procesos de cambio de las políticas públicas (Mcbeth, Shanahan, Arnell, & Hathaway, 2007).🌐

Referencias

- Capano, G., & Howlett, M. (2009). The multidimensional world of policy dynamics. In G. Capano & M. Howlett (Eds.), *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics* (1st ed., pp. 1-12): Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2012). "Tales from the Crypt: The Rise and Fall (and rebirth?) of Policy Design." *Administration and Society*(44).
- Ingram, H. M., & Smith, S. R. (1993). *Public policy for democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1985). "From Social theory to policy design." *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750.
- Mcbeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Torgerson, D. (1985). "Contextual Orientation in Policy Analysis: the contribution of Harold D. Lasswell." *Policy Sciences*(18), 141-161.

Reseña elaborada por

César Nicandro Cruz-Rubio

Investigador Principal

Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

cesar.cruz.rubio@gigapp.org

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515