

Presentación

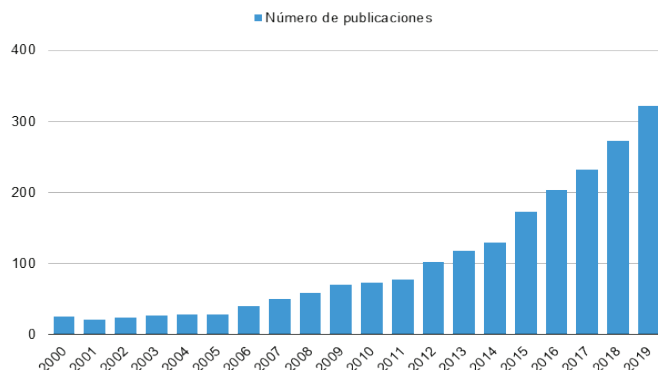
Desde el momento en que Carlos Miguel Rodrigues de Caires, Magíster por Cendes y consecuente colaborador de *Cuadernos del Cendes*, contactó a su Comité Editor para proponernos el proyecto inicial del dossier que aquí se presenta, la idea fue recibida con gran entusiasmo. La importancia del tema propuesto, el diseño de políticas públicas para el desarrollo, especialmente marcada para una institución como es el Cendes comprometida con la planificación del desarrollo, así como el hecho de contar con la participación de destacados expertos, como los profesores Guillaume Fontaine (editor invitado) y B. Guy Peters, fueron razones más que suficientes para poder brindar el valioso producto que nos complace divulgar hoy por medio del N° 102 de nuestra publicación.

Comité Editor
Revista *Cuadernos del Cendes*

El diseño de políticas públicas emergió como enfoque explícito de análisis durante la década de 1980 (Peters, 2019; Howlett, 2019a; Howlett y Mukherjee, 2018), pero su relevancia ha crecido de manera exponencial en los últimos años, como lo ilustra la evolución del número de artículos publicados sobre este tema en revistas indexadas de alto impacto, hasta llegar a 322 en el 2019 (gráfico 1).

Gráfico 1

Artículos sobre diseño de políticas publicados en revistas indexadas (2000-2019)



Fuente: Web of Science

Este interés puede explicarse por diversas tendencias convergentes, entre las que destacan la creciente toma de conciencia de la complejidad, incertidumbre e interdependencia de los problemas públicos a los que se enfrentan los gobiernos (Dunn, 2018), y las limitaciones que presentan los marcos analíticos y teorías convencionales para guiar de manera efectiva las intervenciones gubernamentales (Peters, 2018).

El diseño de políticas consiste en vincular valores, modelos de causalidad, de selección de instrumentos y de intervención en función de adoptar mejores decisiones de políticas (Peters, 2018; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa; Peters y Pierre, 2019). Una aproximación a las políticas públicas desde el diseño permite superar la separación artificial entre formulación e implementación de políticas, facilitando la articulación de la teoría con la práctica y, por lo tanto, la aplicación de conocimientos a la creación de alternativas de políticas (Howlett, 2019a).

El diseño ofrece un abordaje prospectivo de las políticas que sintoniza con la perspectiva de la planificación, tradicionalmente mejor arraigada en los aparatos estatales latinoamericanos. Las teorías de diseño, al igual que las teorías de la planificación, se han fundado en el carácter complejo, incierto y conflictivo de la acción pública o colectiva. Se ha colocado el énfasis en producir, analizar y evaluar intervenciones que sean capaces de alterar las dinámicas negativas de los sistemas sociales y económicos, y desplazar los equilibrios sistémicos en función del desarrollo y el bienestar (Peters, 2018).

Aunque sentados en una base común que les da consistencia, las discusiones teóricas y el análisis empíricos sobre diseño de políticas han tendido a escindirse en corrientes diversas y teorías fragmentadas. De igual modo, debido en parte a la desigual recepción de las políticas públicas en las comunidades académicas y de practicantes, la literatura sobre diseño ha tendido a concentrarse en ciertas regiones y contextos institucionales (Howlett, 2019b).

La doble condición de la literatura sobre diseño de políticas –fragmentada y a la vez desigualmente concentrada– confirma la necesidad de ampliar el enfoque de análisis e introducir la discusión en la comunidad académica y en la administración pública hispanohablante, que aun la perciben desde la distancia. Este dossier de *Cuadernos del Cendes* busca avanzar en este sentido.

Por un lado, la discusión sobre diseño ha progresado de manera episódica, discontinua y dispersa. A diferencia de otros enfoques teóricos construidos para describir o analizar las políticas, este último no ha dado lugar a una agenda de investigación compartida para la teoría y la práctica, si no fuera por la escuela de la instrumentación de políticas. Este dossier busca brindar una imagen de conjunto de la literatura a partir de la identificación de los supuestos ontológicos a los que responden las distintas corrientes del diseño.

Por otro lado, el diseño de políticas sigue siendo una novedad en América Latina. Frente a los límites del enfoque del ciclo de políticas, el diseño ofrece una entrada analítica

más apropiada para lidiar con la complejidad de los procesos de políticas y su interacción—contingente y muchas veces conflictiva— con los sistemas institucionales y los actores no-estatales. A su vez, América Latina ofrece un campo empírico heterogéneo, fértil para producir conocimiento sobre el diseño de políticas en el contexto de democracias frágiles, aparatos estatales fragmentados, burocracias débiles y movilización social episódica y discontinua (Canales, Fontaine y Romero 2017).

Este dossier busca, en consecuencia, contestar las siguientes preguntas: ¿Qué aporta el diseño de políticas a la articulación entre la teoría y la práctica? ¿Cuál es el fundamento metodológico de las diferentes teorías de diseño de políticas? ¿Cómo se complementan y dialogan estas teorías? ¿Cuáles son los temas pendientes de la agenda de investigación en el diseño de políticas para América Latina?

El dossier está compuesto por una introducción y cinco artículos que responden a las preguntas formuladas arriba. En ese sentido, los trabajos se complementan entre sí y configuran un conjunto articulado. Una versión inicial de estos artículos fue discutida en el seminario de políticas públicas comparadas de Flacso Ecuador y luego comentada por lectoras y lectores externos, especializados en el análisis de políticas públicas.

Abre con una introducción especial elaborada específicamente para esta edición por uno de los académicos más relevantes y reconocidos del diseño de políticas: B. Guy Peters. El profesor Peters fue pionero en los años ochenta al proponer, junto con Stephen Linder, un giro hacia el diseño en los estudios de políticas y sus trabajos han constituido un aporte fundamental al avance del conocimiento en el campo (Linder y Peters, 1984, 1987). Además, ha destacado por su labor directiva al frente de la Asociación Internacional de Políticas Públicas (IPPA por sus siglas en inglés) desde su creación en 2014.

Luego, en su artículo titulado *El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica*, Carlos Rodrigues de Caires identifica tres etapas en la evolución de las teorías del diseño de políticas. Tras una fase de exploración y descubrimiento, el diseño se volvió el objeto de una conceptualización sistemática en los años 1980. Este desarrollo se desplegó en torno a cuatro grandes enfoques, cada uno caracterizado por sacar distintas implicaciones de los supuestos meta-teóricos compartidos y producir distintas propuestas sobre los componentes teóricos comunes. En los últimos años, el diseño ha entrado en una fase de consolidación, caracterizada por una mayor profundización en el debate teórico y conceptual, una mayor reflexión metodológica y una intensificación de los intercambios intra e interdisciplinarios. No obstante, esta escisión se ha mostrado persistente, por lo tanto, el autor propone una agenda de trabajo de cinco dimensiones que, a modo de ejes, delimitan un terreno común sobre el cual es posible precisar divergencias y explorar convergencias.

A continuación, el artículo de Alejandro Hernández-Luis, *El diseño de políticas como actividad, teoría y marco analítico*, pretende delimitar los múltiples usos y reflexionar sobre la potencialidad del diseño de políticas como marco para la observación, la descripción y la



explicación de los procesos de las políticas. Sobre la base de una revisión extensa de la literatura, el autor explica que el término «diseño de políticas» está comúnmente asociado a tres diferentes significados: actividad (creativa o técnica), teoría y marco analítico. A través de la exposición de las principales ideas e implicaciones de cada uno de estos diferentes usos, se sintetizan las investigaciones sobre el diseño y luego, se defiende la utilidad del diseño de políticas como un dispositivo capaz de construir explicaciones teóricas de las políticas públicas, con una orientación esencialmente práctica.

El artículo de Taymi Milán, titulado *¿El marco del diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?*, propone una reflexión crítica en dos tiempos, en torno a las potencialidades, las ambigüedades, las disonancias críticas y los escasos consensos en el debate sobre el diseño de políticas. La primera de las interrogantes que busca descifrar la autora se centra en determinar si, en efecto, es el diseño de políticas un marco analítico. La pertinencia de introducir el debate desde los elementos distintivos entre marco, teoría y modelo parte de la desconcertante confusión que muestra la literatura temática abordando indistintamente al diseño como un dispositivo meta-teórico, un conjunto de teorías escasamente conectadas entre sí o un modelo funcional de comprensión de la realidad. En el centro de esta discusión, se ubican percepciones sobre el aparato conceptual, los supuestos ontológicos, factores y mecanismos causales que han condicionado la emergencia de cuatro grandes cuerpos de literatura basados en construcciones teóricas de diverso alcance, contenido y solidez. Ello conduce a un debate de segundo orden, alrededor de los nodos que se incorporan en la noción de escuelas de pensamiento o tradiciones intelectuales, que han orientado la agenda de la Academia desde perspectivas filosóficas diversas. Durante esta segunda reflexión se parte del establecimiento de preocupaciones comunes que estructuran un escenario diverso de aportes teóricos en continua transformación. El texto dialoga con parte de la literatura del campo —desde los textos pioneros hasta las propuestas más recientes— para contestar dos preguntas esenciales: ¿Se puede interpretar la diversidad como un aspecto positivo o negativo? ¿Existen razones para celebrar la diversidad?

El artículo de Guillaume Fontaine, titulado *Una aproximación realista al diseño de políticas públicas*, presenta una aplicación de la teoría neo-institucional y de los métodos combinados (o múltiples) a la evaluación continua de las políticas. El autor argumenta, en primer lugar, que el giro de la teoría social al diseño de políticas en el análisis de políticas comparadas ha engendrado un pluralismo que favorece la idea según la cual el diseño de políticas es un marco analítico y no una teoría. Sin embargo, advierte que semejante pluralismo exige de los académicos que alineen su ontología y sus métodos. En la tercera sección, él ofrece una solución a este problema a través de un abordaje realista de la relación causal que vincula la adopción de un objetivo de política con la producción de un resultado de política, mediante un modo de gobernanza definido por la formulación, el cambio institucional y las interacciones políticas. Finalmente el autor propone un protocolo

de investigación en cinco pasos, para explicar cómo utilizar este marco analítico en la evaluación de políticas: 1) la teorización del proceso y del mecanismo causal que vinculan la adopción de una agenda con la producción de resultados de una política, 2) el diseño de tests empíricos para comprobar este mecanismo causal, 3) la selección de casos con base a un análisis cualitativo comparado (QCA), 4) el análisis de congruencia de casos típicos y desviados, y 5) la reconstitución del proceso a través del estudio sistemático de casos individuales.

Finalmente, el artículo de Cecilia Medrano-Caviedes, titulado *El diseño del legalismo autoritario en Venezuela*, presenta el estudio de caso de la administración de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), basada en el marco analítico del diseño de políticas públicas. Ella muestra cómo la adopción de objetivos de políticas públicas inspirados en el nacionalismo extractivo afectó de manera negativa los controles democráticos en lo que va del siglo XXI, lo que incidió en la profunda crisis económica, política y social que atraviesa el país. La primera sección describe cómo se elaboró la agenda de la *Revolución Bolivariana*. En la segunda sección, la autora muestra que la nueva política petrolera nacionalista formulada por el gobierno incrementó el centralismo burocrático. La sección tres analiza el cambio institucional que conllevó el retorno a la gobernanza jerárquica. La sección cuatro está dedicada a analizar las interacciones políticas caracterizadas por el estilo coercitivo de implementación adoptado por el poder ejecutivo. En la sección cinco se establece que el déficit de controles democráticos causado por el nacionalismo extractivo puede ser reconstituido a través de la combinación de varios regímenes de controles democráticos en tanto sistema.

Para complementar este dossier, Mauricio Dussauge Laguna, Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), realizó una entrevista a José Luis Méndez, del Colegio de México, uno de los académicos más destacados en el campo de las políticas públicas a nivel internacional. En esta entrevista, los dos expertos dan fe de la vitalidad de la investigación latinoamericana, en general y mexicana en particular, en el campo de la administración pública y de las políticas. Identifican los principales retos que enfrentan la comunidad académica, los tomadores de decisiones y los servidores públicos, para diseñar mejores políticas públicas para el desarrollo en nuestra región.

Para cerrar, se presenta una reseña de una obra que traduce al español 10 artículos publicados en inglés por los principales estudiosos de la implementación de políticas públicas. En palabras de Gabriela Sotelo Quispe, autora de la reseña, «El texto reúne discusiones teóricas y metodológicas centrales sobre la implementación desarrollada desde la década de 1970 y permite rastrear cómo ha evolucionado este campo de estudios hasta la actualidad».

Finalmente, queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a la directora y demás miembros del Comité Editorial de Cuadernos del Cendes, así como a las otras personas dedicadas a la preparación de la revista, por abrir este valioso espacio a la discusión sobre diseño de políticas públicas, brindándonos la oportunidad de hacer este dossier y trabajando con mística y dedicación en todo el proceso hasta la exitosa publicación del número. Este agradecimiento es extensivo a la directiva del Cendes, así como a los/as lectores/as anónimos/as que invirtieron su tiempo en evaluar los manuscritos e hicieron oportunas retroalimentaciones.

Guillaume Fontaine
Alejandro Hernández-Luis
Carlos Miguel Rodrigues de Caires
Taymi Milán Paradela
Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas, Flacso-Ecuador

Referencias bibliográficas

- Canales, José M., Guillaume Fontaine y Adela Romero** (2017). *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados. La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización*, Barcelona: Anthropos-EdicionesUNL.
- Dunn, William N.** (2018). *Public Policy Analysis: An Introduction*, 6th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano-Caviedes e Iván Narváez** (en prensa). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. London: Palgrave MacMillan.
- Howlett, Michael** (2019a). «Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes», *Policy & Politics* 47(4). doi: 10.1332/030557319X15613699681219
- Howlett, Michael** (2019b). *Designing public policies: Principles and instruments* (2a. ed.), Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael e Ishani Mukherjee** (2018). *Routledge Handbook of Policy Design*, London: Routledge.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1984). «From social theory to policy design». *Journal of Public Policy*, 4(3): pp. 237-259.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1987). «A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription». *Policy Studies Review*, 6(3): pp. 459-475.
- Peters, B. Guy** (2018). *Policy problems and policy design*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy** (2019). *Designing institutions for designing policy*. *Policy & Politics* 47(4). DOI: 10.1332/030557319X15579230420090
- Peters, B. Guy y Jon Pierre** (Próxima Publicación). «Simple Answers for Complex Problems», en Víctor Galaz, ed., *Global Challenges, Governance, and Complexity Applications and Frontiers*, Cheltenham: Edward Elgar. <https://www.e-elgar.com/shop/global-challenges-governance-and-complexity>