

## El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico\*

Alejandro Hernández-Luis\*\*

pp. 47-86

### Resumen

La literatura de diseño de políticas proporciona importantes recursos para analizar los procesos de las políticas públicas. Si bien uno de sus principales propósitos ha sido contribuir a mejorar la acción gubernamental, es evidente que aún existe una tensión entre la comprensión académica y la experiencia práctica de la administración pública. En cierto sentido, esta tensión se justifica por la polisemia del término, provocada por múltiples y dispersos acercamientos teóricos. El artículo pretende ordenar el conocimiento más relevante sobre el diseño de políticas y para ello se propone una clasificación de tres significados distintos del término y se explica tanto sus alcances, como sus limitaciones: el diseño como actividad tecnocrática o creativa, el diseño como teoría y el diseño como marco analítico. El documento desarrolla un análisis completo del concepto y presenta una agenda de investigación que muestra importantes signos de vitalidad y evolución progresiva.

### Palabras clave

Políticas públicas / Formulación de políticas / Administración pública / Gobernanza.

### Abstract

The literature available on policy design provides important resources to analyze public policy processes. Although one of its main purposes has been to contribute in the enhancement of government action, it is clear that there is still a tension between academic understanding and the practical experience of public administration. To some extent, this tension is justified by the polysemy of the term (policy design) caused by multiple and scattered theoretical approaches. This article aims to order the most relevant knowledge about policy design making and for this purpose, a classification of three different meanings of the term is proposed and its scope and limitations are explained. Design as a technocratic or creative activity, design as theory and design as an analytical framework. Thus, the document develops a complete analysis of the concept and presents a research agenda that shows important signs of vitality and progressive evolution.

### Key words

Public Policy / Policy Making / Public Administration / Governance.

\* Este artículo constituye un resultado parcial del proyecto de investigación doctoral titulado «Corrupción: la pesadilla de la contratación pública. Análisis comparado de Chile, Uruguay, México y Brasil» desarrollado en el Doctorado en Políticas Públicas de Flaco-Ecuador.

\*\* Licenciado en Derecho (Universidad de la Habana). Maestro en Políticas Públicas (Flaco-Ecuador). Doctor en Políticas Públicas y miembro del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (Flaco-Ecuador).

Correo-e: oahernandezfl@flaco.edu.ec

## Introducción

Los estudios sobre políticas públicas surgieron de la preocupación sobre cómo mejorar la acción gubernamental (Lasswell, 1951). Entre los diversos desarrollos teóricos que comparten este objetivo, está el diseño de políticas. A diferencia de otras propuestas teóricas dentro del campo de estudio, el diseño de políticas ha evolucionado a través de múltiples enfoques teóricos y metodológicos que, a pesar de adoptar la misma denominación, presentan ideas, conceptos y procedimientos de investigación diferentes. Esta es una de las principales razones que han contribuido a que el término sea polisémico y que, en consecuencia, se dificulte su comprensión y utilidad. Teniendo estas dificultades en mente, el artículo examina la posibilidad de ordenar el conocimiento existente sobre el diseño de políticas de manera que sea útil para la práctica de las políticas y para la investigación. Para ello se propone una delimitación de tres significados que, a su vez, se relacionan con distintos niveles de abstracción teórica y de complejidad de los problemas de política pública. Estos significados son: actividad, teoría y marco analítico.

A partir de la delimitación se intentará explicar las implicaciones y alcances de pensar al diseño de una u otra manera. El mayor reto que enfrenta esta propuesta es que los investigadores que han promovido históricamente la discusión (ver Dryzek, 1983; Ingraham, 1987; deLeon, 1988; Howlett, 2011; Weimer, 2015; Clarke y Craft, 2018), no asumen esta delimitación conceptual y, generalmente, hacen un uso indistinto e intercambiable del término. En ese sentido, el trabajo se concentrará en reconstruir las discusiones sobre diseño de políticas con la finalidad de visibilizar su utilidad para la práctica de las políticas públicas y para sus procedimientos de investigación.

La división planteada implica, en primer orden, pensar el diseño en tres niveles de abstracción: micro, meso y macro. En el nivel micro, el diseño es entendido como una actividad tecnocrática-instrumental o como un proceso artístico-creativo. En el nivel meso, el diseño es tratado como una teoría capaz de reflejar y predecir fenómenos de las políticas públicas, tales como la elección de una cartera de instrumentos según el modo de gobernanza o los tipos de diseños que se adoptan según las construcciones sociales de los grupos-objetivo. Y, en el nivel macro, el diseño se presenta como un dispositivo metateórico, con capacidad de generar o construir explicaciones, proposiciones o teorías que le permitan al investigador entender la realidad de las políticas.

Aparte de ello, la propuesta revela tres niveles de preocupación respecto a la complejidad de los problemas de política. En el primer nivel, las preocupaciones del diseño recaen en el comportamiento, las motivaciones y estrategias para la elección de alternativas de los individuos que intervienen como asesores y tomadores de decisión; por lo que elementos como el contexto, la participación de actores no estatales en las decisiones públicas y

los modos de interacción, ocupan un plano secundario. En el segundo nivel, el diseño de políticas se preocupa por superar el individualismo metodológico y se enfoca en las políticas como procesos, que buscan solucionar problemas públicos en contextos específicos; así como la relación entre los cursos de acción, la gobernanza y la democracia. Por último, el diseño de políticas parte de entender que muchos de los problemas que enfrentan los diseñadores de políticas son perversos —o incluso súper-perversos— donde se involucran dinámicas internas que son poco predecibles o manejables, lo que demanda marcos que incorporen analíticamente los múltiples factores que inciden en los resultados de las políticas.

El artículo pretende realizar, de esta manera, una sistematización de un cuerpo de literatura que cuenta con más de cuarenta años de producción intelectual dispersa. Para ello se propone la siguiente estructura: se parte de explicar el significado del diseño como actividad tecnocrática o creativa (sección 2); luego se analizan las implicaciones del diseño de políticas como una teoría (sección 3); y, por último, se analizan las propuestas y retos de pensar el diseño de políticas como un marco analítico con potencialidades explicativas de los procesos. El artículo concluye con algunas reflexiones acerca de la utilidad de la delimitación propuesta.

### **El diseño de políticas como actividad**

Uno de los problemas que más dificulta la comprensión del diseño de políticas, tanto para investigadores como para practicantes, es la multiplicidad de significados atribuibles al término. Entre estos significados está el del diseño como una «actividad» encaminada a la resolución de problemas (Howlett, 2019). Desde esta perspectiva, el diseño consiste en trazar un curso de acción destinado a cambiar una situación existente por otra mejor (Dryzek, 1983).

El diseño se entiende aquí de dos maneras radicalmente diferentes: la primera es como una actividad esencialmente creativa e innovadora (Weimer, 1992; Considine, Alexander y Lewis, 2013); y, la segunda, como un proceso esencialmente tecnocrático (Howlett y Mukherjee, 2014). Una de las razones por la que se explica la división se puede observar desde la composición del término «diseño de políticas». Los autores que privilegian el elemento «diseño» del concepto, asocian al fenómeno con una respuesta creativa a los problemas, similar al diseño industrial o la arquitectura, y no como un trabajo burocrático. Mientras que aquellos que privilegian el elemento «política» se centran en el trabajo de elección de instrumentos para la generación de programas gubernamentales. En ambos casos, el diseño es visto como una actividad profesional de anticipación del futuro. No obstante, pensarlo desde una u otra posición tiene diferentes implicaciones.

### **El diseño de políticas como actividad creativa**

La noción del diseño como una actividad creativa nace de la crítica al racionalismo dentro de las ciencias políticas; en específico, de la subestimación en la comprensión de los diferentes procesos de gobierno (Considine, Alexander y Lewis, 2013). La crítica señaló la imposibilidad de explicar y predecir la toma de decisión mediante un algoritmo, por más complejo que este fuera (Alexander 1982). Al contrario, se esgrimió que el diseño, cuando incluye estrategias para resolver problemas, es más similar a un arte que a una ciencia y, por ello, no puede ser «capturado» en un modelo predictivo de carácter universal.

Desde esta posición, el diseño ha sido entendido como la elaboración de alternativas para la toma de decisión (Dryzek 1983), lo que usualmente se conoce en políticas públicas como formulación. En este espacio, el diseñador tiene la posibilidad de inventar, crear y afinar bocetos imaginativos que puedan adaptarse de una política a otra o servir de inspiración. Su trabajo es un proceso abierto de indagación y propuesta, en donde despliega todas sus habilidades para «pensar fuera de la caja».

Si la actividad del diseñador es tan importante ¿quién es o quiénes son estos diseñadores? ¿cuáles son sus principales habilidades? El marcado énfasis en la figura del diseñador representa el rescate del rol del actor individual por parte de la investigación en políticas públicas, así como un llamado de atención sobre la importancia de sus habilidades, capacidades, estilo político, creatividad y experiencia en la configuración de los procesos y en el logro de resultados de política (Considine, Alexander y Lewis, 2013; Weimer, 1992).

En sus respuestas a las preguntas anteriores, los autores han hecho referencia a los desarrollos teóricos sobre empresarios, agentes e innovadores de políticas, y, especialmente, a las habilidades con las que cuentan o deben contar estos actores. Entre estas habilidades se encuentran: la creación de redes y negociación (Kingdon, 1995), percepción social, destreza política, persuasión, sentido estratégico (Mintrom, 2000), personalidad, carisma y gestión (Kuhnert, 2001).

El conjunto amplio de actores se divide en dos subconjuntos: los tomadores de decisión y aquellos encargados de elaborar las alternativas. Los tomadores de decisión son, generalmente, los políticos de élite; por lo que los autores se centran en describir el desempeño de presidentes y ministros. Para ello definen como marcadores claves del nivel presidencial a: la comunicación pública, organización, visión política, estilo cognitivo e inteligencia emocional. Mientras que en los ministros destacan, como características deseables, un alto nivel de conocimiento técnico, así como habilidades políticas, administrativas y de gestión (Considine, Alexander y Lewis, 2013).

Los decisores suelen contar con la asesoría de otros actores, que van a ser los encargados de enfrentar, en la mayoría de las ocasiones, el desafío de la elaboración de alternativas (Page y Jenkins, 2005). El entramado de asesores es bastante más complejo de definir

que los tomadores de decisión, debido a que no son solo los asesores «tradicionales» que están dentro del gobierno, sino que también pueden estar fuera del mismo: organizaciones no gubernamentales, grupos de expertos, organizaciones de profesionales, entre muchos otros. De estos actores se espera, fundamentalmente, experticia, creatividad y experiencia.

La definición sobre quién o quiénes son los diseñadores, desde este enfoque, es insuficiente. De hecho, al ser escurridiza, algunos autores han llegado a argumentar que, si bien está claro que tenemos diseño, no contamos con el mismo nivel de certeza sobre si tenemos diseñadores (Colebatch, 2018). Sobre todo, porque clasificaciones como las que se proponen, pueden ser completamente artificiales. A manera de ejemplo, si bien la elaboración de alternativas y la toma de decisión son responsabilidades separadas que recaen en distintas personas, en la realidad de las políticas esto no siempre se da así. En una situación ideal, el diseño de políticas es un proceso estructurado donde intervienen actores que proponen una serie de alternativas a un problema y otros actores toman la decisión entre el conjunto de propuestas. Sin embargo, en ocasiones menos estructuradas y bastante frecuentes, el propio tomador de decisión es quién piensa en la o las alternativas y hace la elección, dejando a los diseñadores el rol de «hacer posible» la decisión ya tomada. Son muchos los caminos que conducen a la toma de decisiones y no siempre tan organizados como presentan algunas propuestas.

Ahora bien, arriba se señaló que los atributos claves con los que debe contar el diseñador de políticas son: experticia, creatividad y experiencia. La experticia no está relacionada con el cargo o posición que ocupa el diseñador, sino con su biografía. Es usualmente entendida como la capacidad demostrada por el diseñador en el manejo de nuevas posibilidades o escenarios y su resiliencia emocional para hacerlo (Considine, 2012). La creatividad, por otra parte, es un «componente intrínsecamente irracional, impredecible y no transmisible» (Alexander, 1982: 283); características que la hacen difícil de analizar, medir o definir. Por último, la experiencia es una característica que le permite al diseñador optimizar las alternativas de solución a través de una mezcla de memoria, recuerdos, búsqueda y análisis; que facilita, a su vez, la proyección de condiciones actuales a estados futuros, con un reducido margen de error. Sin embargo, la experiencia puede ser un arma con un filo de fortalezas y otro de debilidades. El hecho de conocer un conjunto determinado de alternativas y sus capacidades puede ser contraproducente y, en lugar de alentar, puede terminar limitando la creatividad y la innovación.

De los anteriores planteamientos, se deduce que el diseño representa una promesa de cierta forma de creatividad dentro de los procesos de las políticas. En estos procesos tienen un papel protagónico los expertos, en tanto actores capaces de pensar creativamente y de acumular conocimiento que les permita negociar y tomar decisiones en los ambientes prácticos de las políticas (Considine 2012). Sin embargo, a pesar de rescatar cuestiones tan

importantes del proceso de las políticas, esta literatura ha carecido de proposiciones claras respecto al elemento creativo y tampoco ofrece explicaciones rigurosas sobre las complejas relaciones entre creatividad, experticia y experiencia.

### **El diseño de políticas como actividad tecnocrática**

La perspectiva del diseño de política como actividad tecnocrática es radicalmente diferente a la perspectiva del diseño como un arte o actividad creativa (May 2012). A pesar de las diferencias, sin embargo, es compartido el hecho de que el diseño de políticas es parte de la diversidad de actividades que absorbe la narrativa de la decisión autorizada (Colebatch. 2018). A partir de ese punto de encuentro los caminos se dividen y, desde la perspectiva de esta sección, el proceso de diseño pasa a comprenderse como un problema de recuperación, recopilación, selección y ajuste entre la información y el conocimiento (Busseti y Dente, 2018).

El diseño como actividad tecnocrática ha recibido mucha atención en la última década. Las investigaciones que abordan el tema desde esta perspectiva han impactado significativamente en el estado del conocimiento; de tal manera que, un gran número de académicos y practicantes de las ciencias políticas restringen el diseño a la actividad de elegir instrumentos de políticas. Así se ha generado una especie de sentido común sobre la discusión.

Las preguntas que guían las investigaciones desde esta perspectiva se encaminan a determinar si ¿es posible encontrar un algoritmo que resuelva los problemas de políticas de manera eficiente?, ¿qué es y para qué sirve un instrumento de políticas?, ¿qué son las carteras de instrumentos y cómo pueden funcionar mejor? Las respuestas, consecuentemente, parten de comprender al «diseño» como el esfuerzo deliberado y consciente de definir objetivos y conectarlos a instrumentos que se cree que pueden lograrlos (May, 2012; Howlett, 2019). El diseño es, entonces, una actividad instrumental de resolución de problemas que busca articular medios de implementación para cumplir objetivos gubernamentales (Howlett, 2011). Esta actividad es conducida por un conjunto de actores que esperan mejorar la toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas a través de la anticipación de las consecuencias de las acciones gubernamentales (Capano y Pavan, 2018).

El diseño de políticas es una actividad que implica un conjunto de desafíos fundamentales para los actores responsables de la formulación e implementación de las políticas (Haelg, Sewerin y Schmidt, en prensa). En consecuencia, la pregunta sobre quiénes son estos actores es también pertinente y ha sido abordada sistemáticamente. El trabajo de Howlett y Walker (2012), por ejemplo, explica que en el diseño intervienen cuatro comunidades de asesores de política implicados en una estructura jerárquica (tabla 1).

Dependiendo de su localización, cercana o periférica al núcleo de decisión, estas comunidades pueden clasificarse en: actores principales; expertos del sector público; expertos del sector privado y los outsiders.

Tabla 1

**Cuatro comunidades de políticas**

	Actores Cercanos	Actores Periféricos
Sector público / gubernamental	<u>Actores principales</u> Agencias burocráticas centrales Miembros del Ejecutivo Profesionales del gobierno Analistas de política	<u>Expertos del sector público</u> Comisiones y comités Fuerzas especiales Consejos de investigación / científicos
Sector no gubernamental	<u>Expertos del sector privado</u> Consultores Miembros de partidos políticos Encuestadoras	<u>Outsiders</u> Grupos de interés Asociaciones de negocios Uniones comerciales Académicos Think tanks Medios de comunicación

Fuente: Howlett y Walker, 2012.

Ahora bien, estas comunidades de actores se relacionan en un ambiente de diseño que está mediado por una serie común de dificultades: falta de recursos; existencia de burocracias corruptas e ineficientes; presencia de jugadores de veto poderosos, con capacidad de bloquear alternativas de políticas bien pensadas; objetivos de política vagos; mala implementación, evaluación y otras prácticas de política (Howlett y Mukherjee, 2018). Teniendo todos estos problemas en mente, las investigaciones han planteado la necesidad de alcanzar diseños de política pública «superiores»: más robustos y resilientes (Béland *et al.*, en prensa).

Esos trabajos comparten la denominación de «orientación hacia el diseño» y se caracterizan por centrarse en la búsqueda de la efectividad de las políticas. A través de esta búsqueda se construyen otros objetivos tales como la eficiencia y la equidad (Capano y Woo, 2017; Howlett, 2017; Bobrow, 2006). La idea central es que los diseños deben propender a alcanzar resultados máximos o, incluso, óptimos, a partir del gasto de los escasos recursos con los que cuentan los gobiernos, y que esto solo se logra a través de la comprensión sobre cómo se integran los múltiples elementos de la política (Howlett y Mukherjee, 2017).

El concepto *efectividad* se presenta en tres niveles analíticos. De lo más general a lo más específico; el primero de estos niveles se refiere a los espacios o entornos de diseño

eficaz; el segundo está relacionado con la construcción de mezclas de instrumentos de políticas; y el tercero implica un enfoque centrado en tipos particulares de instrumentos.

En el primer nivel de análisis, el diseño depende de los objetivos políticos y la intención del gobierno de emprender un pensamiento sistémico sobre un tema. Esta intención no es suficiente, en sí misma, para la efectividad, sino que depende de la capacidad del gobierno para alterar el *status quo* (Levitsky y Murillo, 2010). En este sentido, la determinación de las capacidades gubernamentales es una agenda que, en América Latina, ha cobrado gran importancia en los últimos años (Scartascini y Tommasi, 2014). Otros trabajos sobre la capacidad en las políticas han delimitado una serie de recursos que los gobiernos necesitan para diseñar políticas (Howlett y Ramesh, 2016; Peters, 2015). Estos recursos se encuentran, también, en tres niveles: individual, organizacional y sistémico (Wu, Ramesh y Howlett, 2015). A nivel individual el foco recae en la experiencia técnica en el análisis de políticas, liderazgo, negociación y evaluación de viabilidad política de las decisiones. A nivel organizacional, se señalan las capacidades de movilización, de información, recursos administrativos, de coordinación entre agencias, de formulación y el apoyo político. Por último, a nivel de sistema, se destaca que las instituciones y las oportunidades para la creación y el uso de conocimientos deben existir junto a mecanismos de control democrático (*accountability*) y la garantía de legitimidad política.

El segundo nivel de análisis parte de la premisa de que una mezcla de instrumentos de política (*policy mix*) debe lograr los objetivos de manera más eficiente que mediante el uso del instrumento único (Gunningham *et al.*, 1998; Howlett, Mukherjee y Woo, 2016). Los componentes de las mezclas incluyen metas y medios de política en varios niveles de generalidad. Por su parte, la elección de los instrumentos que integran esas mezclas «se basan en esfuerzos limitados para igualar metas y expectativas dentro y entre categorías de elementos de política» (Howlett, 2009: 74). El logro de la efectividad en la conformación de la cartera de instrumentos se basa en seguir tres principios. El primero de ellos es intentar alcanzar coherencia, consistencia y congruencia<sup>1</sup> entre los elementos de las políticas (objetivos y medios), como medidas de integridad y superioridad del diseño (Howlett y Rayner, 2013; Howlett y Mukherjee, 2018; Cashore y Howlett, 2007). El segundo principio es maximizar los efectos complementarios y minimizar los contraproducentes. Y, por último, el tercer principio está relacionado con la comprensión e incorporación del contexto<sup>2</sup> de la política en el diseño de la cartera de instrumentos.

<sup>1</sup> La coherencia es entendida como la capacidad de múltiples objetivos de políticas para coexistir entre sí y con normas instrumentales de una manera lógica. Por su parte, la consistencia se operacionaliza como la capacidad de múltiples herramientas de políticas para reforzarse en lugar de socavarse mutuamente. Y, por último, la congruencia es la capacidad de los objetivos y los instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional (Howlett, 2017).

<sup>2</sup> La idea principal es que los contextos estructurales y coyunturales afectan tanto las instituciones políticas como a los actores y, a través de ellos, a las opciones de cartera de instrumentos (Lejano y Shankar, 2013).



Finalmente, el tercer nivel de análisis es el correspondiente al diseño efectivo de instrumentos individuales. El núcleo duro de las investigaciones sobre diseño de políticas se ha concentrado en esas «técnicas de política» utilizadas por los gobiernos para conseguir sus objetivos (Howlett, 2005), tratando de garantizar el apoyo necesario y efectuar el cambio social (Howlett, 2019). Aquí los estudios sobre instrumentos de política han jugado un papel sustancial. El objetivo fundamental de esas investigaciones ha sido intentar proveer inventarios basados en los diferentes recursos con los que, generalmente, cuentan los Estados (Hood y Margetts, 2007). Con ello han logrado, sobre todo, aumentar la conciencia sobre los muchos dilemas que pueden aparecer en el camino de selección de un instrumento o una combinación; así como de las realidades de la implementación (Howlett y Mukherjee, 2018).

Las primeras reflexiones sobre los instrumentos de política pueden encontrarse en trabajos seminales de la ciencia política como el de Dahl y Lindblom (1953: 9-16). Estos autores no presentaron una lista exhaustiva de instrumentos, porque, según ellos, el número posible es virtualmente infinito. Kirschen *et al.* (1964:16-17), por su parte, identificaron un conjunto de instrumentos de política económica que clasificaron en cinco familias según el recurso utilizado: finanzas públicas, dinero y crédito, tipo de cambio, control directo y cambios en el marco institucional. Por último y solo a manera de ejemplo, Schneider e Ingram (1997) los dividen en: confianza en la autoridad, incentivos, sanciones, fomento de la capacidad, proclamaciones persuasorias y aprendizaje.

Existen muchas otras propuestas de clasificación de instrumentos de política (ver Bemelmans-Videc *et al.*, 1998; Linder y Peters, 1989; Salamon y Lund, 1989; Elmore, 1987; Doern y Phidd, 1983; Doern y Wilson, 1974). Sin embargo, ninguna ha sido tan referenciada y utilizada como la clasificación de Christopher Hood. El trabajo de Hood (1986) proporcionó la primera clasificación «analítica» de instrumentos de política y sigue siendo tan útil en la actualidad como en su primer día. Su argumento principal es que los instrumentos de política dependen de cuatro recursos fundamentales: nodalidad, autoridad, tesoro y organización; lo que se conoce como taxonomía NATO (ver tabla 2).

Con el transcurso de los años, esta clasificación ha recibido propuestas de mejora por otros autores. Howlett (2011), por ejemplo, argumentó que esta clasificación era más útil si se le añadían dos dimensiones: sustantiva y procedimental. Los instrumentos sustantivos son aquellos que pueden efectuar o detectar cambios en el sistema socioeconómico y por lo tanto son capaces de resolver o abordar directamente un problema de política (Howlett, Capano y Ramesh, 2018). Esto fundamentalmente se logra mediante la producción, distribución y consumo de bienes y servicios (Howlett, 2019). Los procedimentales, por otra parte, están destinados a garantizar el apoyo a las acciones gubernamentales, afectando el comportamiento de los actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas. Es decir, estos instrumentos se encargan de estructurar el juego, pero no determinan el resultado (Klijn, Koppenjan y Termeer, 1995).

Tabla 2

**Taxonomía NATO**

Recursos	Descripción del instrumento	Ejemplos
Nodalidad	Esfuerzos que despliega el gobierno para provisión o captación de la información en función de avanzar en sus propósitos y ambiciones.	-Mensajes de funcionarios públicos en medios de comunicación. -Campañas de comunicación.
Autoridad	Utilizados por el gobierno para dirigir o conducir a los grupos-meta en determinada dirección a través de la amenaza real o percibida de sanciones estatales.	-Leyes. -Decretos. -Resoluciones
Tesoro	Técnicas específicas de gobernanza que involucran transferencia de recursos desde o hacia determinados actores.	-Subsidios. -Impuestos. -Presupuestos institucionales
Organización	Grupo de herramientas que dependen del uso de instituciones y personal gubernamental.	-Ministerios. -Banco Central.

Fuente: elaboración propia basada en Hood (1986), Howlett (2011) y Peters (2018).

Peters (2018) realiza una advertencia sobre el uso de esta taxonomía. El llamado de atención se centra en indicar que por más que esta clasificación tienda a individualizar los instrumentos, estos, en la realidad de la política, son híbridos. Un ejemplo útil para entender el carácter híbrido de los instrumentos son las leyes de acceso a la información. Si bien como «ley», en el sentido genérico, es un instrumento de autoridad, su especificidad la hace, además, un instrumento procedimental de información.

Ahora bien, al igual que para la conformación de las carteras de instrumentos, existen una serie de principios que deben seguirse en la elección de un instrumento de manera efectiva. Estos tres principios son: usar parsimoniosamente las herramientas; ascender en la escala de coerción en las elecciones de instrumentos secuenciales; y hacer coincidir los instrumentos con los objetivos (Howlett, 2017).

El primero de estos principios contiene una regla que informa que la proporción óptima del número de instrumentos respecto a los objetivos es 1:1 (Knudson, 2009). Sin embargo, la mayoría de los investigadores son conscientes de que es más frecuente utilizar una combinación de instrumentos para responder a un objetivo, que el uso de un solo instrumento; sobre todo al abordar «problemas complejos». El segundo principio se refiere a que los diseños de política deben privilegiar, por razones tanto de costo como ideológicas, la utilización de instrumentos menos coercitivos, y solo subir la escala de coerción donde sea necesario para superar la resistencia de la sociedad al logro del objetivo (Howlett,

2017). El tercer principio se refiere a la necesidad de que el comportamiento resultante de la actividad política, el despliegue de instrumentos y el gasto de recursos del gobierno, coincidan con lo anticipado antes de poner en marcha la política (Capano y Pavan, 2018).

Es evidente que este tipo de estudios sobre diseño de políticas ha centrado sus esfuerzos en argumentar que los diseñadores de políticas actúan de manera consciente, intencional y deliberada con el objetivo de lograr diseños más efectivos, eficaces y eficientes (Howlett 2014, 198). Es decir, los diseñadores son actores racionales que realizan cálculos sobre la base del conocimiento y evidencia de efectividad de las posibles alternativas. Sin embargo, al circunscribirse al ámbito de las administraciones, estas discusiones omiten elementos claves como el peso de trayectorias institucionales, la complejidad de los problemas, las dificultades inherentes a la coordinación interinstitucional, las negociaciones o bloqueos de actores externos (no solo como expertos) y los beneficios electorales que motivan determinadas decisiones de política pública. Es decir, esta literatura del diseño de políticas intenta alejarse de la complicada y desordenada arena política (Haelg, Sewerin y Schmidt, en prensa).

El diseño de políticas, en resumen, puede ser pensado como una actividad creativa o tecnocrática. Entenderlo así, implica enfocarse en las capacidades o posibilidades de los actores para lograr llevar adelante el proceso y lograr resultados de políticas públicas. La debilidad de estas perspectivas está relacionada con lo que anteriormente mencionamos y es la dificultad de tener en cuenta otros aspectos decisivos de los procesos de políticas. Por otra parte, su fortaleza radica en la relación cercana con el trabajo que realizan los diseñadores de políticas dentro de las administraciones y, por lo tanto, en ser las perspectivas más susceptibles a la aprehensión y utilización por parte de los practicantes. No obstante, como se detalla en la próxima sección, el hecho de no ser suficientes los supuestos del individualismo metodológico para explicar satisfactoriamente los procesos de diseño, hizo que los investigadores formularan teorías que integran otros factores o variables que inciden en los resultados de las políticas, y que, además, permiten analizar cómo los diseñadores se posicionan y relacionan con estos elementos.

### **El diseño de políticas como teoría**

La sección anterior abarcó la discusión del diseño de políticas como actividad, tanto tecnocrática como creativa. En esta sección, en cambio, se intentará explicar otro de los significados o usos frecuentes de este término: el diseño como teoría. La preocupación por esta delimitación surge, en primer lugar, de la necesidad de visibilizar las investigaciones sobre diseño de políticas que han desarrollado propuestas más completas y complejas —aunque también más abstractas— que las anteriores; pero que, a su vez, pretenden ser útiles para que los practicantes tengan mayor claridad sobre el conjunto de elementos que inciden en su trabajo. En segundo lugar, se consideró la advertencia realizada por Ostrom

(2014) sobre lo frecuente que es encontrar, como sinónimos totalmente intercambiables, conceptos tales como teorías y marcos analíticos. En este sentido, se intentará delimitar los significados y, de esta manera, promover el uso de los términos de forma anidada. Evidentemente, esto implica asumir algunos compromisos; sobre todo porque los autores proponentes de la literatura no han sido explícitos respecto a esta delimitación.

Es útil mencionar que en este trabajo se entiende «teoría» como un conjunto de proposiciones que tiene diferentes funciones, entre ellas: explicar y posiblemente predecir una realidad dada; explicar la variación entre sus unidades y la similitud en los patrones y, finalmente, generalizar (Dunlop y Radaelli, 2018; Stanley, 2012). En otras palabras, las teorías les permiten a los investigadores realizar diagnósticos sobre los fenómenos, explicar sus procesos y predecir los resultados (Sayer, 2010).

En el campo de estudio de las políticas públicas no existe una única «teoría del diseño», sino que es posible encontrar diferentes formulaciones. En este trabajo se han seleccionado dos de ellas. La primera se inscribe en la «corriente principal» (*mainstream*) del análisis de política e intenta vincular distintos modos de gobernanza con instrumentos de políticas. La segunda teoría elegida es una de las teorías competitivas del proceso de políticas y, también, es uno de los trabajos que más ha contribuido a aumentar la visibilidad del «constructivismo» como orientación relevante dentro del análisis de políticas (Barbehön, en prensa). Se hace referencia aquí, respectivamente, a la teoría de instrumentación por modos de gobernanza (IMG) y a la teoría de la construcción social de grupos objetivos (CSGO).

Las teorías se han seleccionado como una muestra significativa de la clásica yuxtaposición (ver Bevir y Blakely, 2018) entre teorías positivistas (*mainstream*) y constructivistas (desafiantes).<sup>3</sup> La idea central es revisar los principales planteamientos de estas teorías (su corazón y capacidades analíticas); para luego, comprender la necesidad de pensar en una teoría (o teorías) macro del diseño de políticas.

### **Teoría de instrumentación por modos de gobernanza**

La preocupación por los instrumentos y por lo que estos pueden lograr en la solución de problemas de políticas, ha sido una parte fundamental del «redescubrimiento» del diseño de políticas. Esta preocupación se ha manifestado a través de diversos ejercicios académicos en los últimos años. Entre ellos sobresale el intento por desarrollar plantillas de intervención de políticas con utilidad más allá de un rango estrecho de casos; es decir, una teoría que cumpla con los criterios de claridad científica y que logre formular proposiciones falseables y generalizables.

<sup>3</sup> En el trabajo de Guillaume Fontaine en este número, se amplía el debate, partiendo de que la división entre positivismo y constructivismo no es suficiente para comprender la pluralidad de teorías del diseño.

La propuesta a la que hace referencia este trabajo (ver Howlett 2011, 128), desarrolla una teoría mediante la cual asocia distintos modos de gobernanza a una combinación ideal de posibles preferencias instrumentales, cuyo uso e interacciones son más o menos coherentes y compatibles. De esta manera, se pretende «simplificar» la complejidad inherente al contexto, tratando de hacerlo más controlable y predecible, y, por lo tanto, pretender diseños de política universales.

El punto de partida de esta contribución es el reconocimiento del carácter multinivel y relacionado «causalmente» de las políticas: macro, meso y micro. En el nivel macro operan los arreglos de gobernanza que determinarán los propósitos más abstractos y generales de la implementación. El nivel macro determina al nivel meso, en donde operan las lógicas del régimen de políticas y se determinan los objetivos y mecanismos del programa. Y, a su vez, este nivel determina el nivel micro, donde se diseña el instrumento técnico, sus metas y las calibraciones (Howlett 2009).

Los cuatro posibles modos de gobernanza descritos –tomados del trabajo de Considine (2002)– afectan a la política en sus tres niveles. Estos modos son: legal, corporativista, de mercado y de red. Cada uno tiene unos propósitos generales y unas preferencias de implementación «claramente» identificables (Tabla 3).

Tabla 3

**Modos de Gobernanza: propósitos generales y preferencias de implementación**

Modo de gobernanza	Propósitos generales de gobernanza	Preferencias de implementación
Gobernanza Legal	Legitimidad y cumplimiento a través de la promoción de la ley y el orden en las relaciones sociales.	Sistema jurídico: legislación, normas y reglamentos.
Gobernanza Corporativista	Niveles controlados y equilibrados de desarrollo socioeconómico a través de la gestión de los principales actores sociales organizados.	Sistema estatal: planes y negociación a nivel macro.
Gobernanza de Mercado	Eficiencia y control de recursos/ costos a través de la promoción de pequeñas y medianas empresas y la competencia.	Sistema de mercado: subastas, contratos, subsidios e incentivos y sanciones fiscales.
Gobernanza de Red	Cooptación de la disidencia y la autoorganización de los actores sociales a través de la promoción de la actividad organizativa entre actores.	Sistema de red: colaboración y actividad asociativa voluntaria y prestación de servicios.

Fuente: Howlett, 2009.

A su vez, estos propósitos y preferencias son los que van a determinar la elección de los instrumentos y sus calibraciones en cada nivel. Esto significa que la selección de instrumentos es dependiente de esos cuatro «tipos» de contexto. Sin embargo, esta relación causal no es suficiente para lograr diseños eficientes, ya que no existe un único modo de gobernanza para todos los sectores de política en un lugar y tiempo determinado (por ejemplo, un país). En cambio, lo que se observa es que siempre cohabitan simultáneamente, varios tipos o modos de gobernanza en los diferentes sectores de política (Howlett, 2011).

La propuesta retomó el trabajo de Hood (1986) sobre los instrumentos y la combinó con los cuatro modos de gobernanza (Tabla 4).

Tabla 4

**Propensión al uso de instrumentos por modo de gobernanza y tipo de recursos**

		Modo de Gobernanza			
		Legal	Corporativista	de Mercado	de Red
Recursos NATO	Organización	Gobierno directo  Tribunales administrativos	Empresas estatales	Privatización  Contratación externa  Agencias especiales de operación.  Asociaciones público-privadas	Agencias clientelares  Audiencias públicas
	Autoridad	Leyes  Regulación directa  Procedimientos administrativos	Comisiones independientes de regulación  Regulación delegada  Consejos asesores	Desregulación  Regulación voluntaria y autorregulación	Conferencias de grupos de interés
	Tesoro	Impuestos especiales  Seguros	Subsidios, subvenciones, movilización de grupos de interés	Incentivos a impuestos  Exhortación y persuasión	Creación de grupos de interés
	Información	Campañas de información  Censura  Secretos oficiales	Campañas de información del gobierno  Encuestas	Estadísticas y recolección de datos	Libertad de información

Fuente: Howlett (2011, 129).

De esta relación, Howlett (2011, 130-136) argumentó que existen cuatro patrones de diseño de políticas privilegiados por los gobiernos, según el uso contemporáneo de los instrumentos. El primero de ellos es la propensión al uso de instrumentos organizacionales fuertemente dependientes de la entrega de bienes y servicios por parte del gobierno (gobierno directo), a pesar de los avances de herramientas procedimentales más compatibles con la gobernanza en red. El segundo patrón que destaca es el uso de instrumentos de autoridad de regulación indirecta y mayor participación pública, relacionados a algunos esfuerzos gubernamentales de desregulación de la economía. El tercer patrón es la tendencia al uso de herramientas financieras ocultas, especialmente basadas en impuestos difíciles de cuantificar (gastos tributarios y gastos basados en regalías). Y, finalmente, el cuarto patrón es el crecimiento en el uso de la persuasión y las campañas informativas como instrumentos de información no coercitivos.

En resumen, la teoría propuesta por Howlett (2011) parte de asumir que los diseños de políticas son altamente contextuales, lo cual es un elemento de naturaleza compleja. Por ello recurre a su simplificación a través de una tipología de cuatro modos de gobernanza que le permite delimitar los comportamientos gubernamentales respecto a las políticas públicas. Su principal postulado es que estos modos de gobernanza determinan preferencias y delimitan los tipos de instrumentos que se deben utilizar. Es decir, si un diseño de políticas pretende sobrevivir y ser efectivo, debe ser compatible con los modos de gobernanza preexistentes. El atractivo de esta proposición para diseñadores e investigadores es evidente. La idea de que el ejercicio de diseño pueda ser guiado y evaluado a partir de la identificación de un modo de gobernanza, simplifica muchos problemas inherentes a la acción pública. Sin embargo, existen algunos elementos sobre los cuáles la teoría no es clara y que quizás limiten sus intenciones o alcance.

Antes de señalar las debilidades de esta propuesta, se debe reconocer el esfuerzo por explicar que el contexto es una «variable» que explica los diseños y resultados de las políticas, lo cuál no es común dentro de las teorías neopositivistas. No obstante, si se pretende utilizar esta teoría, para la práctica o para la investigación, deben tenerse en cuenta algunos aspectos críticos.

Las proposiciones de esta teoría parecieran indicar que la relación entre los modos de gobernanza y los diseños es directa, y que los actores, haciendo uso del cálculo racional, propenderán siempre a seleccionar los instrumentos que determine la tipología. El problema con este planteamiento es que no hay una explicación clara sobre la relación que conecta al contexto con los actores y tampoco sobre el rol de la experiencia, formación y las ideas de los diseñadores. En ese sentido cabe preguntarse: si el contexto determina que los diseñadores tomen sus decisiones ¿cómo lo hace? En otras palabras, si bien se plantea que existe una relación causal entre X e Y, no hay explicaciones claras sobre el proceso mediante el cual una variable impacta a la otra. Al no tener claridad sobre este proceso,

la relación entre las dos variables puede ser solo de covariación y no necesariamente de causalidad. Aquí cabe señalar que, recientemente, el autor —en colaboración con otros investigadores— ha comenzado a realizar algunos esfuerzos por «desenredar la cadena mecanicista para mejorar el diseño de políticas» (Capano, Howlett y Ramesh 2019, 2-14).

Finalmente, la teoría anuncia continuamente la aspiración de lograr diseños de políticas efectivos. Sin embargo, al menos dos cuestiones no quedan claras en la propuesta. La primera es relativa al concepto mismo de efectividad, que se presenta sin mayores especificaciones. La segunda está relacionada con la ausencia de una explicación sobre por qué la elección de una cartera de instrumentos según el modo de gobernanza contribuye a la efectividad. Si bien la idea es sugestiva —y aunque pueda parecerlo— la relación no es obvia, ni tampoco cuenta con suficiente evidencia empírica que la sustente.

### **Teoría de la Construcción Social de Grupos Objetivo**

La CSGO se distingue, entre las teorías del diseño de políticas, por la centralidad que le otorga a la democracia como valor central de las políticas públicas (Schneider e Ingram, 1997). La propuesta parte de dos preocupaciones que se consideran medulares para el análisis: la primera es que los diseños de políticas han sido responsables de la crisis de la democracia; y, la segunda, es que las investigaciones no han sido capaces de producir explicaciones causales sobre porque se crean ciertos diseños y cuáles son sus consecuencias.

Desde esta perspectiva, el diseño de políticas es entendido como el proceso a través del cual se produce el contenido de la política (Schneider e Ingram, 1993; 1997; 2005). En este caso, no solo el contenido racional en términos de objetivos, sino también los sesgos cognitivos incorporados en la política y los atributos que rompen el vínculo entre política pública y principios democráticos (Schneider 2012). Esto evidencia el pesimismo sobre lo que el diseño de políticas hace o ha logrado hacer.

La desconfianza de las autoras tiene su origen en los supuestos de la teoría crítica respecto a las políticas públicas como dispositivos que enajenan a los ciudadanos. Según la teoría, el diseño crea más desigualdades sistemáticas en el poder, la riqueza y el estatus, de las que deberían admitirse en una democracia. Además, indica que la ciencia política ha inyectado una visión demasiado optimista acerca de las posibilidades que tienen los gobiernos sobre la economía y la sociedad, y, en correspondencia, la poca capacidad de los actores no gubernamentales de incidir de manera efectiva en la gestión de lo público. Esta posición crítica es fundadora de una seria preocupación teórica sobre como promover la democracia a través del diseño de políticas (Peters y Rava, 2017).

La propuesta asume que los efectos de las políticas dependen de los significados e interpretaciones de los ciudadanos, los grupos de interés, los medios de comunicación y otros actores relevantes. En este sentido, su trabajo se enfoca, concretamente, en comprender



tanto las causas como las consecuencias de las políticas; entendiendo que la construcción social de la realidad da forma a las características de los diseños y, a través de los significados e interpretaciones adjuntos a la política, se producen efectos sobre los valores democráticos (Schneider e Ingram, 1997: 71).

Figura 1

**Construcción social de poblaciones objetivo**

		<b>CONSTRUCCIÓN SOCIAL</b>	
		<b>Positiva</b>	<b>Negativa</b>
<b>PODER</b>	<b>Mucho</b>	<b>Privilegiados</b> Pequeñas empresas Propietarios de hogares Militares Científicos	<b>Contendientes</b> Grandes empresas Gerentes generales Sindicatos Industrias contaminantes Derecha radical
	<b>Poco</b>	<b>Dependientes</b> Madres Niños Pobres Sin techo	<b>Marginados</b> Ambientalistas Fabricantes de armas Discapacitados Movimientos feministas LGBTI Madres de la asistencia social Delincuentes Terroristas

Fuente: Ingram, Schneider y deLeón 2007.

El fundamento de la teoría se respalda, por una parte, en trabajos sobre construcciones sociales del conocimiento en términos de connotaciones positivas o negativas (Edelman, 1988) y, por otra parte, en los aportes conceptuales de la literatura sobre diseño de políticas (Dryzek, 1983; Linder y Peters, 1984). El conocimiento construido socialmente, en

ese sentido, está asociado con ciertos tipos de diseños de políticas y, estos, a su vez, instituyen y refuerzan el conocimiento construido socialmente (Pierce *et al.*, 2014). El aporte más notable de esta formulación es la clasificación de los tipos de diseño en términos de poder y según la construcción social de poblaciones objetivo. Su hipótesis es que hay ciertos elementos del diseño que se utilizan regularmente dependiendo de la clasificación de poblaciones objetivo que proponen (figura 1).

Las autoras argumentan que se puede comprender mucho sobre los elementos del diseño de las políticas si se tiene en cuenta el poder político de las poblaciones objetivo, su construcción social (como merecedora o no merecedora) y si están obteniendo beneficios o cargas repartidas. El poder político es una dimensión que da cuenta sobre los recursos de las poblaciones (hábil, adinerado, numeroso, fácil de movilizar, etc.); mientras que la construcción social positiva o negativa las ubica como dignas y merecedoras en mayor o menor medida. La combinación de ambas dimensiones delimita espacialmente cuatro categorías de poblaciones objetivo:

a) Privilegiados: políticamente poderosos y contruidos positivamente como merecedores; importantes en la jerarquía política y social; trabajadores; inteligentes, y otros valores positivos de la sociedad.

b) Contendientes: políticamente poderosos pero tienen una imagen negativa como codiciosos; poco confiables; deshonestos; «no merecen lo que tienen» y moralmente sospechosos.

c) Dependientes: políticamente débiles, pero contruidos como personas buenas, aunque indefensas; son merecedoras en términos de piedad y compasión.

d) Marginados: políticamente débiles y con imagen social de peligrosos; mezquinos; violentos; y egoístas.

La propuesta explica que, según como sean contruidas, social y políticamente, cada una de estas poblaciones objetivo, los diseños tenderán a distribuir de manera particular los beneficios y las cargas (tabla 5). La idea es intentar responder quién obtiene qué, quién gana y quién pierde. Es decir, la caracterización de las poblaciones objetivo permite identificar «patrones» sobre cuatro tipos específicos de diseño de políticas que, según las autoras, son perjudiciales para la democracia (Schneider, 2012; Ingram, Schneider y deLeón, 2007).

Siguiendo esta lógica, los gobiernos pueden realizar cuatro tipos de diseños de políticas. El primer tipo es aquel que proporciona beneficios desproporcionados a los grupos privilegiados. En este tipo de diseño las estructuras de implementación están compuestas por estatutos sólidos, líneas claras de autoridad, desarrollo de capacidades y herramientas de aprendizaje. A su vez, la supervisión a estos grupos por parte del gobierno será débil o inexistente y prácticamente no se le transferirán cargas.

Tabla 5

**Distribución de beneficios y cargas**

Población objetivo	Patrón de distribución de beneficios y cargas
Privilegiados	Altos beneficios – Bajas cargas
Contendientes	Beneficios ocultos – Cargas ficticias
Dependientes	Beneficios retóricos – Cargas ocultas
Marginados	Pocos/Nulos beneficios – Altas cargas

Fuente: elaboración propia

El segundo tipo de diseño es el de transferencia de beneficios a los grupos contendientes. A diferencia del tipo anterior, en este caso los beneficios se entregarán de manera confidencial y por lo tanto serán difíciles de identificar. Estos beneficios están ocultos porque los diseñadores no quieren que se sepa que hacen «cosas buenas» para personas sospechosas; por lo tanto, la postura pública tenderá, aparentemente, a disciplinar y restringir a estos grupos. Recibirán cargas, pero, debido a su poder, serán difíciles de hacerlas cumplir.

El tercer tipo de diseño implica la prestación de servicios a la población dependiente. Se espera que estos diseños involucren reglas particularistas en lugar de universales. Los beneficios usualmente son más retóricos que reales y, por lo general, es lo que primero se limita en tiempos de ajuste presupuestario. Las herramientas preferidas para inducir al comportamiento deseado se basan en autoridad y persuasión. Tienen pocas cargas a la luz pública y otras están ocultas.

Por último, el cuarto tipo de diseño proporciona castigo y disciplina a los grupos marginados. Se espera que estos diseños impliquen reglas universalistas para todos los que «incumplen» la ley y los «buenos» preceptos de la sociedad. Por otra parte, si bien hay una considerable ganancia política e ideológica en castigar a los que lo merecen, los diseñadores no quieren gastar muchos recursos en esta tarea si es evitable. De cualquier manera, se espera que reciban pocos o ningún beneficio y un mayor número de cargas.

En resumen, los estilos de diseño se basan en las categorizaciones de las poblaciones objetivo y envían mensajes a las personas sobre si sus intereses son legítimos y cuanto son valorados por los gobiernos y la sociedad. Estos diseños de políticas refuerzan los estereotipos de personas «merecedoras» y «no merecedoras» y, de esta manera, se privilegian a algunos y se estigmatiza y desprestigia a otros. Así, el diseño de políticas distorsiona la comprensión de la ciudadanía y pervierte la capacidad de las políticas para resolver problemas y hacer justicia; lo que implica, a su vez, erosionar la democracia (Schneider e Ingram, 1997).

Ahora bien, son necesarias algunas precisiones y reflexiones críticas para ayudar a comprender la utilidad y alcance de esta teoría. En primer lugar, pese a lo que pudiera parecer, la representación de la figura 1 no es estática. Los grupos objetivos no se ubican –

dentro de la tipología— de igual manera en todos los contextos, sino que lo que se muestra en esa representación es una «fotografía» de lo que las autoras observaron en los Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990. Es decir, la tipología es una herramienta analítica útil para identificar la configuración del mapa de grupos objetivo en un lugar y tiempo determinados. Un ejemplo de como se reconfigura este mapa según el contexto (en este caso temporal) es el caso del movimiento feminista en Argentina. Si se analiza la posición de bloqueo (o no-diseño) del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) frente a la demanda sobre despenalización del aborto, es posible argumentar que este grupo objetivo fue construido como marginado.

En segundo lugar, aunque directamente relacionado con la observación anterior, este trabajo comparte la crítica respecto al reduccionismo de la arquitectura teórica de la CSGO, ya que no es capaz de capturar la complejidad de los procesos sociales y políticos involucrados en las construcciones del grupo objetivo (Barbehön, en prensa). El ejemplo del movimiento feminista argentino es útil, también, para sostener esta crítica; debido a que el paso de grupo marginado a grupo privilegiado no ocurrió, sencillamente, por los cambios y voluntad de los gobiernos. Si se analiza el proceso en términos de la CSGO, puede observarse como este grupo objetivo transitó de marginado (períodos Cristina Fernández) a contendiente (período Mauricio Macri) y luego a privilegiado (período Alberto Fernández). Sin embargo, estos cambios en la construcción social del grupo objetivo fueron más el producto de la lucha colectiva organizada del movimiento feminista por la «dirección social de la historicidad» (Touraine 2006, 255), que el resultado del esfuerzo o la voluntad de su adversario (gobierno). Todo esto indica que, quizás involuntariamente, la CSGO promueve la interpretación de los grupos objetivos como entes pasivos que no reaccionan ante la construcción social de los diseños de políticas gubernamentales.

Finalmente, y siguiendo la línea de los planteamientos anteriores, se resalta la idea de que la construcción social de grupos objetivos tiene un significado social y político que debe ser tomado en cuenta en las investigaciones. Los cuatro tipos de grupos objetivos no deben ser vistos como colores que conforman una paleta de diversidad, sino que antes debe tenerse en cuenta que entre ellos existe una relación estructural. En ese sentido, las investigaciones deben explicar como la construcción de un grupo influye o impacta en la construcción de los demás y cuáles son las relaciones de poder que determinan la clasificación de los grupos en la tipología. Continuando con el ejemplo del movimiento feminista argentino, esto significa, revelar, entre otros aspectos, cómo se han (re)construido socialmente los grupos pro-vida y pro-familia, una vez que el movimiento feminista pasó de «marginado» a «privilegiado».

Las teorías discutidas en esta sección tienen como objetivo reflejar la realidad política de la mejor manera posible. Ambas pretenden ofrecer explicaciones del mundo y aportar

elementos predictivos<sup>4</sup> que sean útiles para guiar los diseños de política en la práctica. Sin embargo, su alcance está restringido por un número limitado de variables, factores o relaciones causales. Estas limitaciones han llamado la atención de algunos investigadores que, en la búsqueda por aportar mejores soluciones a los problemas de política complejos, han comenzado a pensar en un marco analítico del diseño de políticas. En la próxima sección analizaremos las implicaciones de esta propuesta.

### **El diseño de políticas como marco analítico**

El objetivo de los marcos analíticos, al contrario de las teorías, no es representar «mejor» el mundo, sino ayudar a categorizarlo y reducir su complejidad inherente. Los marcos analíticos son un medio para ayudar a comprender las complejidades, ambigüedades y fuerzas impulsoras de fenómenos multifacéticos como el diseño de políticas (Howlett, McConell y Perl, 2015). Uno de los supuestos ontológicos fundamentales de los marcos es que existe un conjunto pequeño de relaciones críticas que subyace a la desconcertante complejidad de los fenómenos (Sabatier 2007); relaciones a las que hay que prestarles especial atención. Es decir, los marcos deben lograr un equilibrio entre los conceptos que presentan y su capacidad para captar las dinámicas empíricas de los fenómenos investigados. Teniendo en cuenta estas consideraciones ¿qué implica pensar al diseño de políticas como un marco analítico?

Entender el diseño de políticas como un marco, implica pensar en un dispositivo meta-teórico con la función de proporcionar un lenguaje útil para explicar relaciones en diversos niveles y escalas; además, posibilitar a los académicos discutir, comparar y construir teorías (Ostrom, 2014; Bobrow y Dryzek, 1987). De esta manera, al evaluar su utilidad, la atención no debe prestarse tanto a su capacidad para reflejar la realidad, sino en su posibilidad para generar o construir explicaciones, proposiciones o teorías que le permitan al analista entender esa realidad (Dunlop y Radaelli, 2018; Stanley, 2012).

El diseño de políticas no ha sido frecuentemente considerado un marco analítico de las políticas públicas. Si se revisan las diferentes publicaciones recopilatorias sobre los marcos utilizados en el campo de estudios, es posible percatarse de que difícilmente se encontrará un apartado específico para el diseño de políticas (ver Weible y Sabatier, 2018; Araral *et al.*, 2013; Cairney, 2013; Roth, 2010). Sin embargo, en esta sección se parte de la consideración de que existe un conjunto de trabajos que, incluso sin recurrir a la denominación de marco analítico, pueden ser considerados como tal o, al menos, contienen elementos útiles para pensar al diseño de políticas en esa dirección.

<sup>4</sup> La CSGO, en principio constructivista, ha sido criticada por tener aspiraciones explicativas y predictivas, en lugar de interpretativas y analíticas (ver Barbehón, en prensa).

### **La búsqueda de un marco analítico coherente**

Los estudios sobre políticas públicas a lo largo de la historia han desarrollado una serie de lentes analíticas para ayudar a los investigadores a tener más certezas y conocimientos sobre las intervenciones gubernamentales. Algunas de estas propuestas han tenido un desarrollo más acelerado y concreto, otras han tomado un período más largo para consolidarse. El caso del diseño de políticas pertenece a este último conjunto y, en parte, la justificación recae en la producción de diferentes propuestas individuales que no han logrado confluir en una única agenda de investigación.

Luego de un período de aproximadamente diez años de poca productividad —entre finales de la década de 1990 y finales de la década del 2000—, la preocupación por el diseño de políticas ha vuelto a ocupar un lugar central dentro del campo de las políticas públicas. Entre los trabajos recientes que invitan a pensar al diseño como marco analítico está la propuesta de Peters (2018) sobre el «diseño completo». Este trabajo es una actualización de una serie de artículos publicados en la década de 1980, que tenían la intención de presentar herramientas teóricas que permitieran a los diseñadores y analistas de políticas, abordar la complejidad del mundo de una manera más inteligente (Dryzek, 1983; Linder y Peters, 1984; 1987; 1988; 1989). Uno de sus planteamientos centrales es que se debe prestar atención a las diferentes etapas del proceso de políticas y superar así el énfasis convencional de análisis *ex post* de las decisiones políticas.<sup>5</sup> Para lograr este objetivo, la propuesta plantea que, en los diseños de políticas, interactúan cuatro elementos: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención. En este artículo se intentará explicar la utilidad y posibilidades del marco analítico tomando como guía a esos cuatro elementos.

#### *Causalidad*

El primer elemento del marco analítico es la causalidad. Este elemento ha sido una preocupación fundamental de muchos estudios sobre diseño; sin embargo, su comprensión o tratamiento no es uniforme, sino que se direcciona en, al menos, dos sentidos. En el primero, se entiende que uno de los requisitos básicos del diseño de políticas es tener una teoría de la causalidad relacionada a la definición del problema (Linder y Peters, 1987); lo que permite asociar ciertos resultados en la sociedad —o problemas públicos— con ciertos estados iniciales (Linder y Peters, 1984). Esto puede parecer obvio; sin embargo, en el segundo sentido, de carácter tecnocrático, se suele omitir con relativa facilidad.

Al partir de la definición de problemas, el diseño toma en cuenta que las políticas públicas tienen una vocación eminentemente práctica y, por lo tanto, están dirigidas a

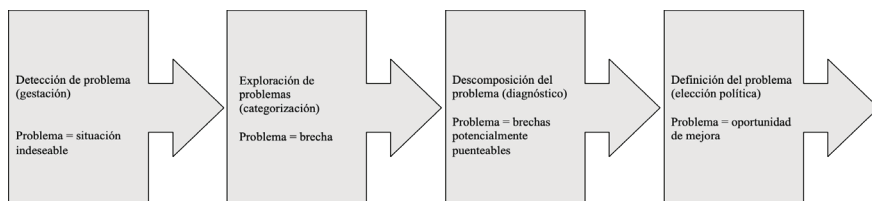
<sup>5</sup> Se hace referencia aquí a los estudios de evaluación, implementación y, en general, de los segmentados estudios derivados de la idea del ciclo de las políticas.

resolver esos problemas o al menos a tratar de hacerlo. Esta idea es sustancialmente diferente a las propuestas tecnocráticas en, al menos, tres aspectos estrechamente relacionados. En primer lugar, el análisis del proceso de definición de problemas en el diseño ayuda a la comprensión de las causas de esos problemas, así como de las dinámicas a través de las cuales emergen; esto, en definitiva, debe propender a resolver la condición no deseada. En segundo lugar, si el análisis se concentra fundamentalmente en la eficiencia de la relación objetivos-medios-resultados, como propone la orientación tecnocrática del diseño, la discusión sobre el problema de política en su contexto, se oculta «bajo la alfombra». Y, finalmente, analizar el proceso de definición del problema implica reconocer que el diseño tiene una dimensión política (Linder y Peters, 1984) y que, por lo tanto, esa definición será el producto de juegos de poder, comportamientos institucionales,<sup>6</sup> ideas e intereses de los actores políticos.

Definir un problema de manera adecuada no es un ejercicio simple y, de hecho, la comprensión incorrecta de la naturaleza o la «mala estructuración» de los problemas suele ser una de las causas asociadas al fallo de los diseños en la práctica. Además de estas dificultades existen otras como la divisibilidad (bienes públicos, privados, de uso común), la solubilidad (muchos problemas pueden ser mejorados, pero no resueltos), la multicausalidad (múltiples causas e imposibilidad de definir una dominante), la interdependencia (relación estrecha entre problemas) y la monetización (tendencia a definir y priorizar según cálculos costo-beneficio). Para hacer frente a estas dificultades de forma ordenada, Robert Hoppe (2018) presenta un modelo secuencial (figura 2) donde se concibe este primer elemento como un proceso iterativo de detección, categorización, descomposición y definición de problemas.

Figura 2

#### Modelo secuencial simplificado de un proceso de diseño de políticas basado en preguntas



Fuente: Hoppe 2018.

<sup>6</sup> Isomorfismo, cambio o inercias. Al respecto ver DiMaggio y Powell (1999); Hall y Taylor (1996); y Peters (2003).

El propósito de pensar en los problemas de política es comprender mejor cómo, esas situaciones indeseables que usualmente enfrentan los gobiernos, pueden prepararse mejor para la acción. Por tanto, en primer lugar, los problemas deben estar estructurados de una manera que sea relativamente fácil de entender para todos los actores de la política y, de esta forma, posibilitar la puesta en agenda. En ese sentido, debe tenerse presente que el establecimiento de agenda está más relacionado con la capacidad de colocación y permanencia, que con el impacto en sí mismo de los problemas. De esta forma, el diseñador no solo tiene que pensar estratégicamente sobre cuando y donde introducir una solución, sino en cómo ofrecer la propuesta de manera que sea aceptable políticamente (Peters, 2018).

Por otra parte, y regresando al segundo sentido de la causalidad, el marco analítico, además de conocer y desarrollar teorías causales sobre los problemas de política, debe contemplar teorías que se ocupen de explicar los factores causales de determinados resultados de política (Bobrow y Dryzek, 1987). Esto significa que el marco requiere también de teorías causales sobre la solución del problema. Específicamente, este es un aspecto que ha llamado la atención de los investigadores en los últimos años y que ha provocado el inicio de una agenda de investigación sobre mecanismos causales de políticas públicas (ver Beach y Pedersen, 2016; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa; Capano *et al.*, 2019), lo cual es un importante complemento teórico-metodológico para el marco analítico.

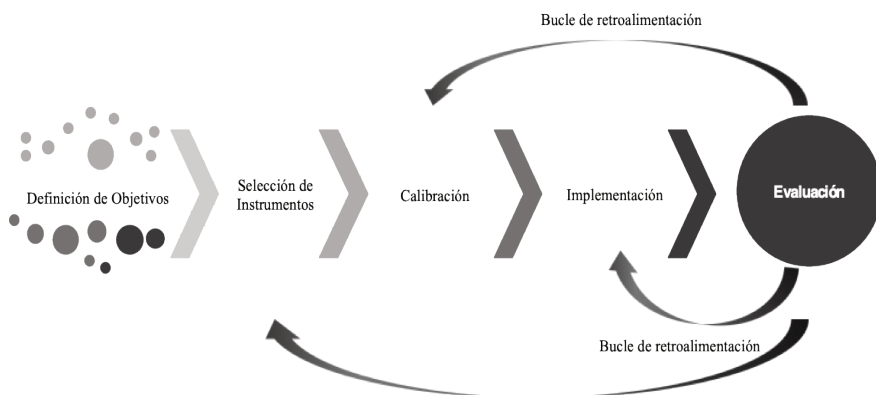
El trabajo de Virani y Ramesh (2019) es una de las propuestas que se adscribe en esa agenda. En este, el diseño de políticas se entiende como una tarea intrínsecamente multifacética que implica un camino de varios pasos; donde la clave está en identificar qué estado final de las cosas se quiere lograr. Para los autores, los mecanismos de políticas constituyen procesos a través de los cuales las políticas producen «efectos»<sup>7</sup> y donde, su fracaso, puede interpretarse como una falta de discernimiento y aprovechamiento de esos mecanismos. En ese sentido, proponen un esquema de funcionamiento del proceso de diseño de las políticas (figura 3), que esperan sea útil tanto para diseñadores como para analistas en la práctica.

<sup>7</sup> La ambigüedad se deriva de su comprensión sobre la «efectividad de la política» como la constatación de efectos producidos.



Figura 3

**El proceso del diseño de políticas**



Fuente: Virani y Ramesh 2019.

La propuesta de Virani y Ramesh es una aproximación interesante a como se espera que funcione un mecanismo de diseño de políticas. Sin embargo, es necesario señalar que la propuesta tiende a representar más el proceso de elección de instrumentos, que el del diseño de la política en su complejidad. Con ello, se reitera que las políticas públicas son más complejas que definir objetivos y asociarlo a ciertos medios; como parece indicar este esquema. Además, la propuesta no es clara respecto a como se pasa de una parte del mecanismo a la otra o, lo que es lo mismo, no contempla el análisis de las fuerzas causales que permiten el movimiento del mecanismo. Finalmente, no se explica la necesidad<sup>8</sup> de cada una de las partes del mecanismo para que, en su conjunto, este sea suficiente en la explicación del resultado de política.

Otro trabajo que propone la investigación de mecanismos causales del diseño de políticas es el de Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez (en prensa). El mecanismo teórico que construyen (figura 4) funciona como a continuación se describe. El establecimiento de la agenda (T) desencadena un proceso que conduce a un resultado de política (O), mediante la formulación de una política (A), coordinación institucional (B) e interacciones políticas (C). Confirmar la existencia de este mecanismo requiere de observar afirmacio-

<sup>8</sup> Por ejemplo: ¿es necesario que exista siempre una parte de calibración en el mecanismo? O ¿se puede pasar de selección a implementación y luego calibrar en la retroalimentación de la política?

nes hechas por el gobierno en (T), cambios en el área de políticas en (A), coordinación intersectorial en (B), interacciones políticas entre el gobierno, la administración pública y los ciudadanos involucrados o afectados por la política en (C) y la cuenta pública del resultado de la política en (O). Teóricamente estas partes están causalmente relacionadas ( $H=T:A:B:C:O$ ) y el mecanismo hipotético es la suma de sus partes (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa).

Figura 4

#### Proceso causal del diseño de políticas

Mecanismo teórico	Puesta en agenda	Formulación de la política	Coordinación institucional	Interacciones políticas	Resultados de política
	(T)	(A)	(B)	(C)	(O)

Fuente: Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez en prensa.

El mecanismo en esta propuesta es representado en forma de cadena causal lineal o proceso secuencial. Es evidente que esto constituye un intento por abrir la simbólica «caja negra» y mostrar el funcionamiento interno de la política, lo que implica, generalmente, describir el comportamiento de los actores, recopilar datos primarios sobre los instrumentos elegidos y explicar el rol de las instituciones en el proceso.

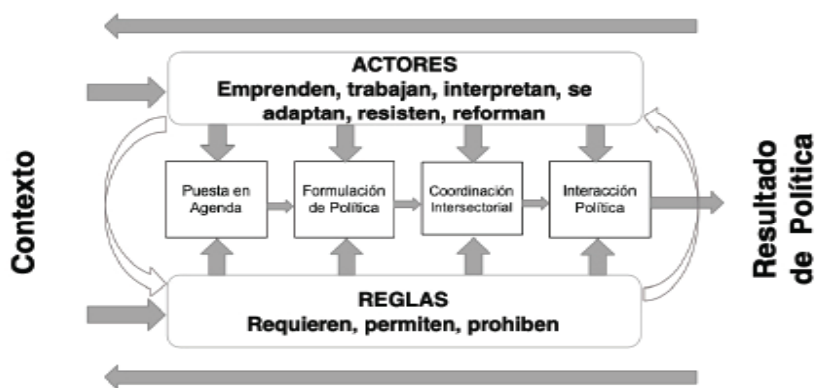
A pesar de la parsimonia de la propuesta, en este trabajo se considera que una representación a través del modelo de «explicación causal generativa» (Pawson y Tilley, 1997, 58) puede ayudar a comprender mejor la complejidad del sistema. Es decir, en lugar de mostrar una cadena causal lineal, se propone representar al diseño de políticas como una unidad autónoma, donde los componentes de contexto, mecanismo y resultado están peculiarmente entrelazados (figura 5).

La idea de esta representación es mostrar que no basta con identificar el mecanismo que explica de qué se trata el sistema que hace que las cosas sucedan; esa es la mitad de la batalla. Es necesario comprender, además, que la asociación entre la operación de este mecanismo y la ocurrencia del resultado no es fija, sino que produce «semi-regularidades»<sup>9</sup> (Lawson 1997). Estas semi-regularidades son las que indican que los resultados son dependientes del contexto.

<sup>9</sup> Las semi-regularidades son un concepto que se utiliza para describir regularidades de mal comportamiento. Es decir, si bien existen patrones que indican cierta regularidad, también existen casos en los cuales se producen irregularidades o desviaciones.

Figura 5

**Modelo de explicación causal del diseño de políticas**



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, para ayudar a abrir aún más la caja negra se han individualizado<sup>10</sup> dos categorías que ayudan a comprender como impacta el contexto en el mecanismo y en los resultados. Estas categorías son actores y reglas. En términos simples, es evidente que los mecanismos solo funcionan si los actores deciden hacerlos funcionar; siguiendo la teoría causal del mecanismo y eligiendo los recursos necesarios para ello (Pawson, 2006). Sin embargo, el funcionamiento no solo depende de la voluntad de los actores, sino que la elección que estos realizan está limitada por un conjunto de reglas institucionales propias de ese contexto. Algunas ideas respecto a esta problemática serán ampliadas más adelante en el elemento de intervención.

### *Instrumentación*

El segundo elemento del marco analítico es el de la instrumentación. Una de las partes más difíciles del diseño de políticas es pasar de la comprensión del problema a la creación o selección de los medios que contribuyan a su solución.<sup>11</sup> No obstante, a continuación, se presentarán algunas ideas complementarias con el objetivo de entender las complejidades

<sup>10</sup> Esta idea está fuertemente inspirada en el trabajo de Lowndes (2019).

<sup>11</sup> En las secciones «El diseño de políticas como actividad tecnocrática» y «Teoría de instrumentación por modos de gobernanza» se presentaron algunas de las principales ideas sobre esta discusión que también son pertinentes y útiles aquí, sobre todo en lo relativo a la clasificación de los instrumentos de política propuestos por Hood (1986). Se recomienda también revisar la reciente compilación sobre «Instrumentos de políticas públicas» de Eduardo Villareal (en prensa).

inherentes a la elección de esos instrumentos.

Una de las mayores dificultades que presentan las clasificaciones de instrumentos de políticas es que no cuentan con una base teórica sólida que las sustente. Esto significa, una teoría o teorías que puedan explicar de manera regular y prescriptiva, cómo los instrumentos (individuales o mezclas) impactan en los resultados de las políticas.<sup>12</sup> Pese al atractivo de continuar con la búsqueda de estas teorías, es poco realista pensar en un algoritmo capaz de producir soluciones óptimas con carácter universal. Por ello, se plantea que es más prudente comprender los mecanismos subyacentes mediante los cuales funcionan estos instrumentos, con el propósito de evitar la aleatoriedad en su elección (Linder y Peters, 1991).

Si hasta el momento no existen teorías sólidas que guíen la elección, entonces ¿cómo se escogen los instrumentos de política? Al respecto, Linder y Peters (1998, 37-42) señalaron que existen cuatro «estilos» distintos mediante los cuales los diseñadores realizaban la elección: instrumentalista, procedimentalista, contingencialista y constitutivista. La identificación de los estilos de elección es útil para los analistas en sus esfuerzos por reconstituir los procesos y para los diseñadores, ya que les previene sobre las ventajas y deficiencias de cada uno de estos para el trabajo que desempeñan.

El estilo instrumentalista privilegia unos pocos instrumentos a los que se le adscribe todo el poder y de los cuales se espera que sean capaces de convertir toda falla de política en éxito. Desde esta perspectiva, se apela a la racionalidad técnica y se aboga por el tratamiento de problemas con instrumentos familiares que, aparentemente, reducen los riesgos de resultados inesperados. Este estilo pretende excluir la política en la valoración de los instrumentos y, al ser tan restringidas las opciones posibles, limita la creación de soluciones innovadoras.

El estilo procedimentalista asume que existen importantes diferencias entre instrumentos, pero que ninguno de ellos tiene una aplicabilidad universal. En ese sentido, se destaca que los instrumentos solo son apropiados en función de la situación particular en la que se sitúa el problema. Aquí el foco de atención recae en el empleo iterativo de esos instrumentos, más que en sus características técnicas.

El tercer estilo es el contingencialista, en el cual prevalece una visión tradicional de la planificación respecto a la necesidad de realizar la elección según que tan bien las características de los instrumentos se desempeñan en un problema particular. De esta forma, la elección de los instrumentos depende de la estructuración y articulación de las demandas de situación, con los métodos de asignación racional. Ese vínculo entre problema e instru-

<sup>12</sup> En la sección «Teoría de instrumentación por modos de gobernanza» se argumentaron las deficiencias de estos intentos.

mento es generalmente descubierto por deducción, más que generado inductivamente.

El estilo constitutivista, por último, además de las particularidades del contexto, toma en cuenta el significado subjetivo de los instrumentos. Ese significado debe ser establecido y, en ocasiones, negociado, antes de que se pueda conectar instrumento y problema. En este sentido, los instrumentos representan una forma de práctica socialmente establecida cuyo significado y legitimidad son constituidos y reconstituidos continuamente.

Los tres últimos estilos entienden que el diseño de políticas es más una cuestión de juicio y de experimentación que de cálculo (Peters 2018). Comprenderlo así implica reconocer que, la selección de instrumentos, no es un ejercicio mecánico de ajustar problemas claros con soluciones bien definidas, sino un proceso intelectual de comprensión de una realidad compleja y el intento de trabajar en ella para mejorarla.

### *Evaluación*

El tercer elemento del diseño de políticas es el de evaluación. Según el planteamiento original de Linder y Peters (1984), el modelo de evaluación es aquel que permite mapear los resultados del proceso de políticas en un conjunto de premisas normativas sobre política y sociedad. Este elemento hace un llamado a explicitar los valores por los cuales los resultados de política deberían ser evaluados y no se restringe al sentido «clásico» de la evaluación *ex post*, que mide la efectividad de las decisiones en correspondencia con la implementación de acciones destinadas a alcanzar los objetivos de la política (figura 6).

Figura 6



Fuente: Pawson 2006.

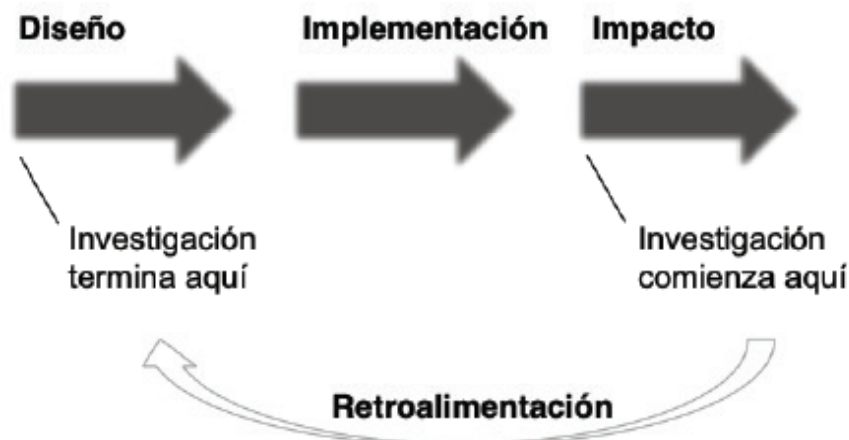
La esquematización de la evaluación *ex post* es útil para plantear algunos de sus problemas característicos. El primero de ellos es bastante obvio y es que el diseño es una «parte» de la política que no se investiga por los evaluadores. De esta manera, los aciertos o desaciertos de la etapa son irrelevantes y parecen no estar directamente relacionados con los resultados. El segundo problema de este tipo de evaluación es que suele depender

de la demanda por conocer el impacto de una decisión o programa específico, más que de la política en su amplitud. La mayor dificultad de esto es que se generan muchas piezas individuales y luego nadie es responsable de armar el rompecabezas. Finalmente, el tercer problema, es la dificultad de traducción de los resultados de la evaluación en acciones políticas posteriores. Esto se debe a que, generalmente, la evaluación de impacto informa sobre que tan bien o mal se entregó el programa y no sobre los objetivos centrales de la política, los valores o los efectos no esperados.

Una manera de hacer frente a estos problemas es a través de la evaluación continua (figura 7).

Figura 7

#### **Evaluación continua**



Fuente: Pawson, 2006.

Sin embargo, proponer incorporar métodos para la evaluación continua de las políticas puede ser mucho más simple, que su efectiva puesta en práctica. Uno de los principales obstáculos para lograrlo es el hecho de que, a pesar de los problemas descritos, la evaluación de impacto es la «corriente dominante» y, prácticamente, la única manera en la que muchos estudiosos y practicantes de las políticas entienden que se puede realizar la evaluación. En ese sentido, la distancia que separa la evaluación continua de la evaluación de impacto es similar a la que separaba al «iconoclasta» Rembrandt, de los «buenos gustos» fijados por Rubens en el siglo XVII. Y es que, se entiende que es difícil incorporar el análisis de factores múltiples, sombríos y difíciles de controlar; sobre todo en un mundo que pretende

modelos perfectos con aspiraciones de infalible predictibilidad y universalidad. Pero son esos los factores que en muchas ocasiones determinan la realidad de las políticas públicas. Por ello, este marco presenta algunos elementos útiles direccionados a lograr esa empresa.

En primer orden debe tenerse en cuenta que, contrario a la evaluación de impacto donde se privilegia la racionalidad sustantiva, en la evaluación continua, debe primar la racionalidad procesal. Este tipo de racionalidad posibilita comprender y evaluar de manera extensiva —en lugar de restrictiva— el logro de los objetivos. La idea central es simple: la evaluación no debe proponerse determinar, únicamente, el desempeño de la implementación; sino que debe, además, explicar el proceso mediante el cual la adopción de un objetivo conduce a un resultado y generar un ciclo de retroalimentación del diseño de política.<sup>13</sup> Si esto se logra, es posible enfrentar problemas a largo plazo de manera integral y generar diseños con capacidad para resistir y crear cierto grado de previsibilidad en contextos complejos (Peters, 2018; Linder y Peters, 1991; Simon, 1978).

Por otra parte, en la evaluación continua, como se mencionó, deben tenerse en cuenta los valores políticos y sociales que se persiguen. Es bastante obvio que para que estos valores sean tomados en cuenta, los diseñadores antes deben declararlos expresamente.<sup>14</sup> Estos valores pueden ser, por ejemplo, la aceptabilidad del público, la justicia, la equidad o la eficiencia económica. La explicitación de los valores es útil, a priori, como criterio para distinguir entre intervenciones deseables o menos deseables. Es decir, evaluar que tan bien o mal funcionó una política, no depende solo de los objetivos formulados, sino de que los efectos de la política se hayan producido en la dirección de los valores declarados. A manera de ejemplo, la construcción de una moderna escuela en una apartada zona rural no se evaluaría solo en el sentido de la mejora de la educación de los destinatarios de la política, sino que también debe observarse —si los valores perseguidos son equidad y justicia social— efectos tales como: disminución de embarazo adolescente, éxodo rural o trabajo infantil. En un caso así, puede que la mejora en el ámbito educativo formal no sea (estadísticamente) significativa, pero, en cambio, puede que se hayan producido mejoras en los otros aspectos mencionados. Si se mira esta política desde la lente de la evaluación de impacto, sería ineficiente y estaría justificada la interrupción del programa. Sin embargo, desde la óptica de la evaluación continúa, la política podría ser considerada como deseable y las futuras acciones podrían estar destinadas a retroalimentar el rediseño para mejorar

<sup>13</sup> Debe entenderse aquí que esta retroalimentación es útil tanto para el «rediseño» de la política que se está evaluando, como para el diseño de políticas en otros contextos.

<sup>14</sup> En ocasiones los analistas de políticas infieren los valores a partir de los objetivos de política formulados o a través de declaraciones de determinados políticos. Sin embargo, esto no siempre es posible y, al depender de la interpretación del analista, suele ser un ejercicio impreciso.

los aspectos educativos.

Ahora bien, es evidente que este tipo de evaluación requiere de una investigación intensiva dentro de los casos. Esto implica observar la forma en que una serie de entidades (organizaciones, actores, eventos, etc.) están conectadas e interactúan en el contexto. Es decir, se debe evaluar como un detonante (D) que inicia un proceso que conduce a un resultado (R). Para ello, es necesario evidenciar que las fuerzas causales están realmente conectadas dentro de un contexto particular (Fontaine, en prensa; Beach y Pedersen, 2016), lo cuál permite comprender qué factores se requieren y por qué, así como bajo cuáles circunstancias se logra el funcionamiento efectivo de la política. En otras palabras, aprender sobre los ingredientes necesarios que, cuando se combinan en una situación particular, alcanzan el éxito (Befani, 2016).

Finalmente, el hecho de que la evaluación continúa requiera de investigación intensiva dentro de los casos, no imposibilita realizar comparaciones. Sin embargo, el objetivo de la comparación no es demostrar relaciones probabilísticas entre variables independientes y dependientes, sino confirmar o desconfirmar una relación causal determinista (Fontaine, en prensa). Es decir, si bien este tipo de evaluación permite ciertos niveles de validez externa e interna, apunta, fundamentalmente, a maximizar la validez del constructo.<sup>15</sup>

### *Intervención*

El cuarto y último elemento de este marco analítico es el de intervención. Este elemento ha sido reconceptualizado desde su propuesta original (Linder y Peters, 1987) y ahora es entendido como el desarrollo de estructuras de implementación (Peters, 2018). En este sentido, diseñar una política implica también diseñar instituciones ajustadas a su ambiente que se encarguen de entregar esa política. Pero, a su vez, es necesario tener presente que el proceso de diseño ocurre en un entorno institucional que determina un conjunto acotado de alternativas (Linder y Peters, 1989). Es decir, el proceso de diseño de políticas es un proceso complejo, que está limitado por intereses creados, prácticas pasadas y legados de diseños anteriores en un campo determinado.

La problemática anterior ha sido debatida desde inicios de la década de 1990 cuando Powell y DiMaggio (1991) la etiquetaron como «paradoja de la agencia anidada», con la finalidad de hacer referencia a la tensión que existía —y aún existe— entre el determinismo institucional y la agencia (Battilana, Leca y Boxenbaum, 2009). El debate intentaba responder a la pregunta sobre cómo podía producirse el cambio o la ruptura institucional cuando las instituciones determinaban y restringían los cálculos estratégicos de los indi-

<sup>15</sup> Mecanismo causal.



viduos, sus preferencias más básicas e, incluso, hasta su propia identidad (Hall y Taylor, 1996). La respuesta de una parte de la literatura fue una teoría menos determinista de la acción que establecía que, si bien las instituciones moldean a los actores, estos tienen un margen de decisión que puede llegar a alterar las restricciones mediante actos estratégicos o interpretativos. En términos prácticos acotados a este trabajo, esto significa que los diseñadores, aunque limitados, tienen ciertos espacios de diseño para maniobrar y, en ellos, pueden intentar modificar las reglas existentes.

Los diseñadores comienzan su trabajo, generalmente, inspirándose en modelos construidos en el pasado de su propia sociedad o replicando modelos externos que consideran exitosos.<sup>16</sup> Esto les posibilita ahorrar tiempo e imprimirles cierto grado de legitimidad a la propuesta que elaboran. En ese sentido, los procesos de diseño se desarrollan a través de ajustes marginales que agregan elementos a arreglos ya existentes (Capano, 2019). Esto significa que el diseño de políticas no ocurre en un espacio vacío (Junginger, 2013) o en una hoja en blanco; como quizás pudiera pensarse por asociación terminológica con el diseño industrial o de modas. De hecho, al producirse en el espacio de burocracias pesadas y resistentes, los diseños «innovadores» son poco frecuentes en el ámbito de las políticas públicas.

Ahora bien, el hecho de que los diseños innovadores sean poco frecuentes no significa que no existan. Algunas burocracias y, en especial, algunos administradores públicos individuales, han mostrado un fuerte compromiso por realizar cambios importantes<sup>17</sup> a las políticas que administran. Sin embargo, ese compromiso no siempre puede materializarse. En ese sentido, uno de los ejercicios que siempre debe realizar un diseñador, cuando se enfrenta al trabajo de trazar posibles soluciones, es analizar cuando un cambio incremental puede proporcionar más beneficios que un diseño creativo.

Con estas ideas en mente, es evidente que desde este marco analítico se entiende que el diseño de políticas trasciende la preocupación por la elección de los instrumentos. En cambio, propone que el centro de atención recaiga en las instituciones y en los procedimientos de toma de decisiones adecuadas, que puedan lograr que las políticas y los programas funcionen. En ese sentido es que se advierte sobre la necesidad de realizar análisis de factibilidad de la implementación de los diseños; considerando los recursos, incentivos, condiciones del contexto y las barreras de la efectividad<sup>18</sup> (Peters 2019). Es

<sup>16</sup> Puede ser por efectividad, eficiencia, eficacia o por ideología.

<sup>17</sup> El caso del sistema de recaudación de impuestos en Ecuador es un ejemplo de ello. Mediante mejoras de sistemas tecnológicos y el desarrollo de instrumentos innovadores, como la Facturación Electrónica, SRI móvil y servicios en línea, se logró triplicar la recaudación en el período 2007-2013 (60 mil millones de dólares) respecto al período 2000-2006 (21 mil millones de dólares).

<sup>18</sup> Características políticas, culturas organizacionales, vínculos con actores sociales y gerencialismo.

decir, el modelo de intervención no se ciñe a la creación y análisis de organizaciones (en el sentido formal), sino que entiende que la intervención supone procesos dirigidos a producir prescripciones, plantillas o planes organizacionales con reglas adaptativas para lidiar con condiciones cambiantes (March y Olsen, 1997; Peters, 2003). Todo ello en un mundo político disperso, con un gran número de instituciones y organizaciones diferentes, pero interdependientes (Blom-Hansen, 1997).

En un sentido amplio, la intervención se refiere al proceso a través del cual no solo las instituciones se crean, sino que se consolidan en el tiempo como parte estructurante y generalmente aceptada de un régimen (Gruber *et al.*, 2015). Este es un proceso significativamente importante para un contexto latinoamericano caracterizado por el incumplimiento, inestabilidad e insignificancia de sus instituciones (Brinks, Levitsky y Murillo, 2019). Con ello se invita a pensar y practicar diseños de políticas sostenibles y, sobretudo, resistentes a las oscilaciones políticas; no solo como una actividad de solución de problemas inmediatos.

### Reflexiones finales

Al inicio de este trabajo se planteó la interrogante sobre la posibilidad de ordenar el conocimiento existente respecto al diseño de políticas. Con esta pregunta se pretende llamar la atención sobre los diferentes acercamientos teóricos y su dispersión. El problema aquí, sin embargo, no es la dispersión *per se*, sino como esta afecta la contribución de la investigación a la práctica del diseño. Por ello, se propuso una sistematización de los estudios que se basa en delimitar los diferentes aportes en tres niveles de abstracción teórica y según la complejidad de los problemas. La sistematización, además, contribuyó a mostrar que el diseño de políticas es un proceso que involucra actores, instituciones, instrumentos, problemas y agendas, como elementos que interactúan dentro de contextos particulares con el fin de producir resultados que impacten en la economía y la sociedad.

Es importante resaltar que una de las características fundamentales del diseño de políticas es su vocación por ser útil en la práctica de las políticas públicas. Esto implica que todos los esfuerzos académicos sobre diseño deben estar explícitamente dirigidos a mejorar los resultados de la acción gubernamental. Para lograr este objetivo, no es suficiente con abordar esta acción en términos instrumentales, sino que se debe partir de entender que los problemas de política no están siempre ordenados o correctamente estructurados y, por lo tanto, es difícil predefinir las soluciones de política. Por ello, el diseño, además de requerir interpretaciones situadas y estrategias institucionales e instrumentales de intervención según el contexto, requiere de evaluaciones continuas y retroalimentación de cada uno de los procesos.

Los argumentos anteriores apuntan a reconocer que el mundo de las políticas públicas es complejo y no basta con proponer intervenciones racional-instrumentales —por más

inteligentes o innovadoras que sean— para lograr resultados esperados (Turnbull, 2018). Diseñar políticas, como se explicó, es una tarea que requiere de una serie de habilidades y capacidades que no son simples, ni todos poseen. Pensar que desarrollar e innovar soluciones y formas creativas de resolver problemas es un ejercicio fácil, es una posición ingenua (Peters, 2019). El hecho de no encontrar un algoritmo generalizable, capaz de lograr intervenciones efectivas en un amplio rango de contextos, demuestra la dificultad del diseño. Además, es un indicativo de que probablemente el camino a seguir no sea el de la simplificación, sino hacer frente a la complejidad del desorganizado mundo político.

Finalmente, se considera que el marco analítico propuesto cumple, razonablemente bien, con los estándares para el análisis de los procesos de política pública. Específicamente, se percibe que puede generar explicaciones con un alto nivel de rigurosidad, consistencia interna y, sobre todo, puede acercarse a la realidad de las políticas en la práctica, para intentar mejorarlas. En ese sentido y a pesar de que aún se requieren muchas investigaciones, es posible asegurar que el marco analítico representa una agenda de investigación vital y progresiva, y, por lo tanto, merece ser desarrollada a través de nuevos trabajos empíricos y teóricos.

## Referencias bibliográficas

- Alexander, Ernest** (1982). «Design in the Decision-Making Process», en *Policy Sciences*, n° 14, pp. 279-292.
- Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu** (2013). *Routledge Handbook of Public Policy*, New York: Routledge.
- Barbehön, Marlon** (en prensa). «Reclaiming constructivism: towards an interpretive reading of the 'Social Construction Framework'». *Policy Sciences*, <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09370-7>.
- Battilana, Julie, Bernard Leca y Exa Boxenbaum** (2009). «How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship», en *The Academy of Management Annals* 3 (1) pp. 65-107.
- Beach, Dereck y Rasmus B. Pedersen** (2016). «Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing», Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Befani, Barbara** (2016). «Annex A: Causal Frameworks underpinning impact evaluation methods», en Barbara Befani, *Pathways to Change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*. Rapport 2016:05 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Béland, Daniel, Michael Howlett, Philip Rocco y Alex Waddan** (en prensa). «Designing policy resilience: lessons from the Affordable Care Act», en *Policy Sciences*, <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09368-w>
- Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist y E. Vedung** (1998) *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bevir, Mark y Jason Blakely** (2018). *Interpretive Social Science: An Anti-Naturalist Approach*, Oxford: Oxford University Press.
- Blom-Hansen, Jens** (1997). «A «new institutional» perspective on policy networks», en *Public Administration*, n° 75, pp. 669-693.
- Bobrow, Davis B** (2006). «Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult» en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of*

*Public Policy*, Londres, SAGE Publications Ltd. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608054.n5>.

**Bobrow Davis B.** y **John S. Dryzek** (1987). *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburg Press.

**Brinks, Daniel M., Steven Levitsky y Maria Victoria Murillo** (2019). *Understanding Institutional Weakness. Elements in Politics and Society in Latin America*, Cambridge University Press.

**Buseti, Simone y Bruno Dente** (2018). «Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach» en *Public Policy and Administration*, n° 33 (1), pp. 46-65, Doi: 10.1177/0952076716681207

**Cairney, Paul** (2013). «Complexity Theory in Political Science and Public Policy», en *Political Studies Review*, n° 3, pp. 346–58.

**Capano, Gilberto** (2019). «Reconceptualizing Layering. From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs». Artículo aceptado, en imprenta. Citar doi: 10.1111/padm.12583

**Gilberto Capano, Michael Howlett, M Ramesh y Altaf Virani** (2019). *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

**Capano, Gilberto y Elena Pavan** (2018). «Designing anticipatory policies through the use of ICTs» en *Policy and Society*, n° 38:1, pp. 96-117.

**Capano, Gilberto y Jun Jie Woo** (2017). «Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal» en *Policy Sciences*, vol. 50, n° 3, pp 399-426.

**Capano, Gilberto, Michael Howlett, M Ramesh y Altaf Virani** (2019). *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

**Cashore, Benjamin y Michel Howlett** (2007). «Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry» en *American Journal of Political Science*, vol. 51, n° 3, pp. 532-51.

**Clarke, Amanda y Jonathan Craft** (2018). «The twin faces of public sector design» en *Governance*; 32, pp. 5-21. <https://doi.org/10.1111/gove.12342>

**Colebatch, Hal** (2018). «The idea of policy design: intention, process, outcome, meaning and validity» en *Public Policy and Administration*, n° 33(4), pp. 365–383. <https://doi.org/10.1177/0952076717709525>

**Considine, Mark** (2002). «The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined Up Services» en *Governance*, 15, pp. 21-40. doi:10.1111/1468-0491.00178

**Considine, Mark** (2012). «Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy», en *Politics & Policy*, n° 40 (4), pp. 704-724.

**Considine, Mark, Damon Alexander y Jenny M. Lewis** (2013). «Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach» en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp 209-225, doi 10.1007/s11077-013-9191-0

**Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom** (1953). *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved Into Basic Social Processes*, New York, Harper and Row.

**deLeon, Peter** (1988). «The contextual burdens of policy design», en *Policy Studies Journal*, vol. 17, n° 2, pp. 297-309.

**DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell** (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

**Doern, G. Bruce y Richard W. Phidd** (1983). *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto: Methuen.

**Doern, G. Bruce y V. Seymour Wilson** (1974). «The concept of regulation and regulatory reform», en *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan.

**Dryzek John S.** (1983). «Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, n° 3

(4), pp. 345-68.

**Dunlop, Claire A.** y **Claudio M. Radaelli** (2018). «Does Policy Learning Meet the Standards of an Analytical Framework of the Policy Process?», en *The Policy Studies Journal*, n° 46, pp. 48-68, doi: 10.1111/psj.12250

**Edelman, Murray** (1988). *Constructing the political spectacle*, Chicago: University of Chicago Press.

**Elmore, Richard F.** (1987). «Instruments and strategy in public policy», en *Review of Policy Research*, n° 7, pp. 174-186. doi:10.1111/j.1541-1338.1987.tb00036.x

**Fontaine, Guillaume** (en prensa). «The contribution of policy design to realist evaluation», *Evaluation* 00(0), pp. 1-19, doi: 10.1177/1356389020902496

**Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano-Caviedes e Iván Narváez** (en prensa). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*, Londres: Palgrave MacMillan.

**Goodin, Robert E.** (1996). «Institutions and Their Design» en Robert E. Goodin, ed., *The Theory of Institutional Design*, Nueva York, Cambridge University Press, pp.1-53.

**Gruber, Oliver, Sieglinde Rosenberger y Astrid Mattes** (2015). «How institutional actors matter. The impact of governmental innovation on immigrant integration policies in Austria». Artículo presentado en el 9th ECPR General Conference, Université de Montréal, Canada, Panel P141 – Explaining Public Policy Change I, 29th of August.

**Gunningham, Neir, Peter Grabosky y Darren Sinclair** (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press.

**Haelg, Leonore, Sebastian Sewerin y Tobias S. Schmidt** (en prensa). «The role of actors in the policy design process: introducing design coalitions to explain policy output», en *Policy Sciences*, <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09365-z>.

**Hall, Peter y Rosemary Taylor** (1996). «Political Science and the Three New Institutionalisms», en *Political Studies*, 44, pp. 936-957, doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

**Hood, Christopher** (1986). *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House Publishers.

**Hood, Christopher y Helen Z. Margetts** (2007). «Exploring Government's Toolshed», en Christopher Hood y Helen Z. Margetts, eds., *The tools of government in the digital age*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp.1-20.

**Hoppe, Robert** (2018). «Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems», en *Public Policy and Administration*, vol. 33, n° 4, pp. 384-408.

**Howlett, Michael** (2005). «What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles», en P. Elia-dis, M. Hill y M. Howlett Designing, ed., *Government: From Instruments to Governance*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

**Howlett, Michael** (2009). «Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design» en *Policy Sciences*, n° 42 (1), pp. 73-89.

**Howlett, Michael** (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*, Nueva York: Routledge.

**Howlett, Michael** (2014). «Policy Design: What, Who, How and Why?», en Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales, eds., *L'instrumentation et Ses Effets*, Paris: Presses de Sciences Po.

**Howlett, Michael** (2017). «The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice», en *Journal of Asian Public Policy*, n° 11:3, pp. 245-266, doi: 10.1080/17516234.2017.1412284

**Howlett, Michael** (2019). *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*, Oxon: Routledge.

**Howlett, Michael y Ishani Mukherjee** (2014). «Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation

Types». *Politics and Governance*, vol. 2, Issue 2, Pages 57-71.

**Howlett, Michael e Ishani Mukherjee** (2017). «Policy design: From tools to patches», en *Canadian Public Administration*, vol. 60, n° 1, pp. 140-144.

**Howlett, Michael e Ishani Mukherjee** (2018). «Introduction: The importance of policy design: Effective processes, tools and outcomes», en *Routledge Handbook of Policy Design*, Londres: Taylor and Francis.

**Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y J. J. Woo** (2016). «From Tools to Toolkits in Policy Design Studies: The New Design Orientation Towards Policy Formulation Research», en *Policy & Politics*, vol. 43, n° 2, pp. 291-311.

**Howlett, Michael y Jeremy Rayner** (2013). «Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design», en *Politics and Governance*, n° 1 (2), pp. 170-82.

**Howlett, Michael y M. Ramesh** (2016). «The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance», en *Policy and Society*, vol. 33, n° 4, pp. 317-327.

**Howlett, Michael y Richard M. Walker** (2012). «Public Managers in the Policy Process: More Evidence on the Missing Variable?», en *The Policy Studies Journal*, vol. 40, n° 2.

**Howlett, Michael, Allan McConnell y Anthony Perl** (2015). «Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes», en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, n° 18:3, pp. 273-289, doi: 10.1080/13876988.2015.1082261

**Howlett, Michael, Giliberto Capano y M. Ramesh** (2018). «Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design», en *Policy and Society*, n° 37:4, pp. 405-421, doi: 10.1080/14494035.2018.1504488

**Ingraham, Patricia** (1987). «Toward more Systematic Consideration of Policy Design», en *Policy Studies Journal*, n° 15 (4), pp. 611-628, doi:10.1111/j.1541-0072.1987.tb00750.x

**Ingram, Helen, Anne L. Schneider y Peter deLeon** (2007). «La construcción social y el diseño de las políticas», en Paul Sabatier, ed., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado.

**Junginger, Sabine** (2013). «Desing and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy Implementation», en *Annual Review of Policy Design*, n° 1 (1), pp. 1-11.

**Kingdon, John W.** (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, New York: Longman.

**Kirschen, E. S., J. Benard, H. Besters, F. Blackaby, O. Eckstein, J. Faaland, F. Hartog, L. Morissens y E. Tosco** (1964). *Economic Policy in Our Time*, Chicago: Rand McNally.

**Klijn, Erik-Hans, Jooi' Koppenjan y Katrien Termeer** (1995). «Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks», en *Public Administration*, n° 73, pp. 437-454.

**Knudson, William A.** (2009). «The Environment, Energy, and the Tinbergen Rule», en *Bulletin of Science, Technology & Society*, n° 4, pp. 308-312.

**Kuhnert, Stephan** (2001). «An Evolutionary Theory of Collective Action: Schumpeterian Entrepreneurship for the Common Good», en *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University, 513 North Park Ave., Bloomington.

**Lasswell, Harold. D.** (1951). «The Policy Orientation» en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Palo Alto: Stanford University Press.

**Lawson, Tony** (1997). *Economics and reality*, Londres: Routledge.

**Lejano, Raúl P. y Savita Shankar** (2013). «The Contextualist Turn and Schematics of Institutional Fit: Theory and a Case

Study From Southern India», en *Policy Sciences*, n° 1, pp. 83-102, doi:10.1007/s11077-012-9163-9.

**Levitsky, Steven** y **María Victoria Murillo** (2010). «Variación en la fortaleza institucional», en *Revista de Sociología*, n° 24, pp. 31-56.

**Linder Stephen** y **B. Guy Peters** (1984). «From Social Theory to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, n° 3, pp. 237-59. doi:10.1017/S0143814X0000221X.

**Linder Stephen** y **B. Guy Peters** (1987). «A design perspective on policy implementation. The fallacies of misplaced prescription», en *Policy Studies Review*, vol.6 n°3.

**Linder Stephen** y **B. Guy Peters** (1988). «The analysis of design or the design of analysis?», en *Review of Policy Research*, n° 7, pp. 738-750.

**Linder Stephen** y **B. Guy Peters** (1989). «Instruments of government. Perceptions and contexts», en *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, pp. 35-58.

**Linder Stephen** y **B. Guy Peters** (1991). «Policy formulation and the challenge of conscious design», en *Evaluation and program planning*, n° 13, pp. 303-311.

**Linder Stephen** y **B. Guy Peters** (1998). «The study of policy instruments: four schools of thought» en B. Guy Peters y Frans van Nispen, eds., *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Lowndes, Vivien** (2019). «How Are Political Institutions Gendered?», en *Political Studies* pp. 1-22. doi: 10.1177/0032321719867667

**March, James G.** y **Johan P. Olsen** (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica.

**May, Peter** (2012). «Policy Design and Implementation» en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *The SAGE Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications Ltd. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446200506.n18>

**Mintrom, Michael** (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*, Washington D.C.: Georgetown University Press.

**Ostrom, Elinor** (2014). «Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos», en *Revista Mexicana de Sociología* 76, n° especial (septiembre, 2014), pp. 15-70.

**Page, Edward C.** y **Bill Jenkins** (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, Oxford University Press.

**Pawson, Ray** (2006). *Evidence-Based Policy. A Realist Perspective*, Londres: SAGE Publications.

**Pawson, Ray** y **Nick Tilley** (1997). *Realistic Evaluation*, Londres: SAGE Publications.

**Peters, B. Guy** (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.

**Peters, B. Guy** (2015). «Policy capacity in public administration», en *Policy and Society*, n° 34, pp. 219-228.

**Peters, B. Guy** (2018). *Policy Problems and Policy Design. New Horizons in Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

**Peters, B. Guy** (2019). «Designing Institutions for Designing Policy», en *Politics and Policy*, doi.org/10.1332/030557319X15579230420090

**Peters, B. Guy** y **Nenad Rava** (2017). «Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond», en 3ra Conferencia Internacional en Política Pública (ICPP), Singapur, junio.

**Pierce, Jonathan J., Saba Siddiki, Michael D. Jones, Kristin Schumacher, Andrew Pattison y Holly Peter-**

- son** (2014). «Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications», en *The Policy Studies Journal*, vol. 42, n° 1.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio** (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University Chicago Press.
- Roth, André N** (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul** (2007). *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado.
- Salamon, Lester y Michael S. Lund** (1989). *Beyond privatization: the tools of government action*, Urban Institute Press.
- Sayer, Andrew** (2010). *Method in Social Science: A realist approach* (2da. Edición), Nueva York: Routledge.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi** (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir*, Washington: Resúmenes de Política del BID.
- Schneider, Anne** (2012). «Policy design and transfer», en Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu, eds., *Routledge Handbook of Public Policy*, Nueva York: Routledge.
- Schneider, Anne L. y Helen Ingram** (1993). «Social construction of target populations: Implications for politics and policy», en *The American Political Science Review*, 87(2), pp. 334-347.
- Schneider, Anne L. y Helen Ingram** (1997). *Policy design for democracy*, University of Kansas Press.
- Schneider, Anne L. y Helen Ingram** (2005). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*, Albany, State University of New York.
- Simon, Herbert A.** (1978). «Rational decision-making in business organizations», Lectura de entrega del Premio Nobel en Ciencias Económicas, 8 de diciembre. [https://www.jstor.org/stable/1808698?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1808698?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Stanley, Liam** (2012). «The Difference between an Analytical Framework and a Theoretical Claim: A Reply to Martin Carstensen», en *Political Studies*, n° 60(2), pp. 474-482. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00960.x>.
- Touraine, Alain** (2006). «Los movimientos sociales», en *Revista Colombiana de Sociología*, n° 27, pp. 255-278.
- Turnbull, Nick** (2018). «Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently». *Public Policy and Administration*, 33(4) pp. 357-364. <https://doi.org/10.1177/0952076717709522>
- Villareal, Eduardo** (en prensa). *Instrumentos de políticas públicas*, México, Gobierno de la Ciudad de México – Escuela de Administración Pública.
- Virani, Altaf y M. Ramesh** (2019). «How neglecting policy mechanisms can lead to policy failure: insights from public-private partnerships in India's health sector», en Gilberto Capano, Michael Howlett, M Ramesh y Altaf Virani, eds., *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Weible, Christopher M. y Paul Sabatier** (2018). *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Weimer, David** (1992). «The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art?», en *Policy Studies Review*, n° 11 (3-4), pp. 370-388.
- Weimer, David** (2015). «La evolución del análisis de políticas en Estados Unidos: cuatro fuentes de demanda». *Foro Internacional* 220, LV, 2015 (2), pp. 540-575.