

¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?*

Taymi Milán Paradela**

pp. 87-115

Resumen

El diseño de políticas constituye uno de los enfoques de mayor uso extendido por las comunidades de dominio común dedicadas a las políticas públicas durante los últimos años. La presencia de nodos de autores clave y sus agendas investigativas han ido nucleando y preformando los intereses de la academia. Este artículo se propone abordar las siguientes preguntas: ¿Cumple el diseño de políticas con los estándares para ser considerado un marco analítico? ¿En qué medida las diferentes propuestas teóricas sobre diseño, posibilitan o frustran esta posibilidad? Para ello, se realizará una indagación teórica sobre el diseño como el encadenamiento analítico de actores, contextos e instrumentos; posteriormente se expondrán algunas reflexiones sobre la distinción entre marco analítico, modelo y teoría, finalmente se presentará una discusión sobre ontología causal para diferenciar cuatro modelos de diseño de políticas.

Palabras clave

Marco analítico / Diseño de políticas / Supuestos ontológicos / Teorías / Causalidad

Abstract

Policy design constitutes one of the most widely used approaches by common domain communities engaged in public policy in recent years. The presence of nodes of key authors and their research agendas have been nucleating and preforming the academic research interests. In this chapter we propose to address the following questions: Does the Policy Design comply with the standards to be considered as an analytical framework? To what extent do the different theoretical proposal on design make this possibility viable or frustrate? For this, a theoretical investigation will be carried out on the design as the analytical linkage of actors, contexts and instruments; Later, some reflections on the distinction between analytical framework, model and theory will be exposed, finally a discussion on causal ontology will be presented to differentiate four models of policy design.

Keywords

Analytical Framework / Policy design / Ontological Assumptions / Theories / Causality

* Doctora en Políticas Públicas, Flacso-Ecuador. Master en Derecho Agrario, Master en Relaciones Internacionales y Master Ejecutivo en Políticas y Prácticas del Desarrollo. Profesora adjunta de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Actualmente es becaria de Flacso Ecuador.

Correo-e: tmilanfl@flacso.edu.ec

Aspectos introductorios

«Las contribuciones pioneras de Stephen Linder y Guy Peters (1984,1987,1988,1989, 1990a,1990b) formalizaron el campo de estudios en torno a la concepción de diseño aplicado a la teoría y la práctica de las políticas públicas. A pesar de que las nociones primigenias del diseño se hallaban implícitas en los desarrollos anteriores de la disciplina (Lasswell, 1951; Tinbergen, 1956; Alexander, 1982; Dryzek, 1983), es a partir de la década de los ochenta que comienzan a formalizarse los fundamentos conceptuales de una propuesta analítica orientada a explicar de manera sistemática cómo el manejo creativo de un conjunto de alternativas de intervención minimiza la complejidad y la incertidumbre en la toma de decisiones gubernamentales, conduciendo a políticas más eficientes y efectivas. El compromiso con la efectividad de las políticas y los nexos que orientan la definición de los problemas hacia la percepción de resultados, constituye *grosso modo* el núcleo de sentido del diseño. A pesar de que pudieran existir consensos relativos en torno al ideal genérico de lo que el diseño significa, la evolución de las perspectivas teóricas que enriquecen el panorama de la discusión académica en torno a la temática parecerían en ocasiones divergentes.

Es relevante señalar, que las pretensiones pioneras de la entonces novedosa propuesta, no estaba anclada necesariamente en una disputa competitiva con los tradicionales marcos hegemónicos del análisis de políticas. Por el contrario, resaltaba las potencialidades de estas contribuciones múltiples para otorgar explicaciones seccionales en la investigación de las etapas del proceso de políticas como categoría de mayor amplitud (Linder y Peters, 1988: 738). Por otra parte, el diseño lograba un desmarque de conceptos más establecidos como la formulación y el análisis de políticas, ante la idea de aplicar el razonamiento sistemático frente a las soluciones incrementales y la comprensión de la naturaleza intrínseca de los medios para mejorar su desempeño, trascendiendo de los convencionales análisis *ex-post* o las estrategias basadas en alternativas de costo-beneficio (Linder y Peters, 1987, Peters, 2018). Esta perspectiva nació entonces, como una propuesta integradora orientada a tender puentes comunes entre el análisis y la praxis, bajo la premisa de que la elección de alternativas basadas en la evidencia científica, genera posibilidades de modelización prospectiva hacia resultados pretendidos, en ajuste a los requerimientos del contexto y los valores que se desean realizar.

La evolución posterior del diseño atravesó etapas más o menos consistentes de desarrollo; ello estuvo motivado en gran medida por la centralidad de los debates en torno al papel del Estado en los procesos políticos y de gobierno. El auge del paradigma neoliberal y sus propuestas ancladas en soluciones provistas desde las estructuras del mercado y la sociedad civil, desplazaron las concepciones primigenias de diseño enfocadas en los problemas públicos y el rol estadual en la provisión de intervenciones funcionales. La visión

originaria del diseño transitó durante la etapa de los noventa a una concepción centrada en los actores en el contexto de diseños favorecedores o desviantes del ideal democrático (Ingram y Schneider, 1997). Esta propuesta en particular, contribuyó de manera significativa al reconocimiento del diseño como marco analítico emergente que significa la construcción social de las políticas y su incidencia en el status de las democracias (ver Sabatier, 2007). Hacia los años dos mil, los nefastos saldos sociales y políticos del neoliberalismo avivaron el interés en el campo. En esta oportunidad, la nueva oleada estuvo centrada en el papel y alcance de las combinaciones instrumentales y sus relaciones con los modos de gobernanza (Howlett y Lejano, 2012; Peters, 2018; Peters *et al.*, 2018). Este acentuado énfasis en el instrumentalismo ha ganado un espacio considerable en la discusión académica sobre el diseño de plantillas de intervención gubernamental y su posible orientación predictiva.

Particularmente durante la primera década del presente siglo, se evidencia un crecimiento exponencial sostenido de la producción académica en la materia, aspecto constatable en una búsqueda rápida del nomenclador «Policy Design» en bases de datos como Scopus o The Web of Sciences. La explosión de literatura especializada sobre la temática viene marcando pautas no solo en su visibilización a nivel de los escenarios formales de las comunidades de dominio común (Bobrow, 2016), sino también en un acervo de prácticas afianzadas desde el pensamiento de diseño y sus vínculos conexos con las nuevas tecnologías, la *big data* y los laboratorios de innovación (Howlett y Mukherjee, 2018).

El desbordamiento de contribuciones de disímil alcance y connotación afianzan la idea de que continúa teniendo sentido hablar de diseño en el análisis y la práctica de las políticas en la actualidad, tras casi cuarenta años de su propuesta como enfoque emergente. Sin embargo, el renovado interés de la academia en la perspectiva no se asienta precisamente sobre un supuesto de unicidad. Denominamos unicidad a la existencia de un cierto espíritu de convergencia en torno a la necesidad de abordar teóricamente los mecanismos causales que poseen potencialidades explicativas sobre el proceso de políticas, dado el contexto, los actores y los valores intervinientes. El patrón de desarrollos teóricos asociados a la perspectiva, escasamente encajan en el perfil de un cauce común de comprensiones causales, por el contrario, estas divergencias han animado la afiliación de la producción académica a varias estrategias metodológicas de análisis de diseño. La conivencia de estas comprensiones múltiples genera un panorama variado de posiciones que, en ocasiones, comparte puntos en común, pero que, en su mayoría, están mediadas por el principio de inconmensurabilidad.

El título que hemos sugerido para este trabajo evoca uno de los primeros materiales de Linder y Peters nombrado *¿El análisis del diseño o diseñando el análisis?* (1988). Pese a la falta de originalidad que supone retomar la idea primigenia de los autores, el énfasis que otorgamos a la concepción de «marco» trasciende a la actualidad de un asunto aún

no zanjado Al interior de los debates sobre el campo resulta notorio e incluso desconcertante, que, a más de treinta años de formalización, la literatura muestra un panorama confuso que aborda indistintamente al diseño como un dispositivo meta-teórico (Peters, 2018; Ingram y Schneider, 1988; 1990; 1997), un conjunto de teorías (Dryzek, 1983; Bobrow y Dryzek, 1987; Bobrow, 2006; May, 1991; 2012; Howlett, 2009; 2011; Howlett y Lejano, 2012) o un modelo funcional de comprensión de la realidad (Howlett y Mukherjee, 2018; Capano y Howlett, 2019; Bali *et al.*, 2019). Tras estos aparentes usos alternativos de la semántica subyacen serias y antiguas interrogantes sobre: ¿Qué diferencias existen entre marco analítico, teorías y modelos?, ¿qué se supone que debería hacer un marco analítico?, ¿cómo pueden ser leídas las diferencias sustanciales entre los marcos?

Estas preguntas devienen del interés por desatar dos interrogantes centrales: ¿Cumple el diseño de políticas con los estándares para ser considerado un marco analítico? ¿En qué medida las diferentes propuestas teóricas sobre diseño, posibilitan o frustran esta posibilidad? Con el desarrollo de la indagación se prestará especial atención a las premisas que conformaron los trabajos pioneros sobre diseño, sus evoluciones posteriores y la manera en que estas han moldeado su aparato conceptual, supuestos ontológicos y concepciones sobre la causalidad, condicionando la emergencia de cuatro grandes cuerpos de literatura basados en posicionamientos diferenciales.

La estructura a través de la cual desarrollaremos los argumentos se concentra en el establecimiento de una lógica que desciende de lo general a lo particular. La primera de las secciones abordará la distinción entre marco, teoría y modelo, seguida de un acápite orientado al establecimiento de las analogías, sentido metafórico y arquitectura conceptual del diseño, tomando como referencia sus concepciones pioneras. A continuación, serán esgrimidas las reflexiones en torno a los supuestos ontológicos (científicos y filosóficos) y sus implicaciones para los diferentes modelos de diseño y las decisiones teórico-metodológicas que el analista toma para tramitar sus intenciones de investigación. Previo a las conclusiones del trabajo, se presenta un acápite dedicado a la problemática causal y a sus disímiles interpretaciones en el ámbito de las ontologías dualistas y monistas, bajo el efecto de caja opaca o de caja traslúcida.

Una aproximación a la distinción entre marco analítico, teoría y modelo

A pesar de los esfuerzos conscientes de un grupo importante de autores por elucidar las diferencias entre marco analítico, teoría y modelo, la persistencia de un tratamiento indistinto entre estos conceptos anidados es fuente de confusión, juicios desatinados e indefiniciones (Ostrom, 2005; Sabatier, 2007; Stanley, 2012; Dowding, 1995; Dunlop y Radaelli, 2018).

Muchos ejemplos podrían ser citados como respaldo a la aseveración anterior. Como sugiere Ostrom «con frecuencia, lo que un erudito llama un marco, otros lo llaman un modelo o una teoría» (Ostrom, 2005: 27). En el ámbito del análisis de políticas estos temas adquieren una connotación relevante, dada la relativa juventud de la disciplina; permanentemente lo que muchos consideran verdaderos marcos analíticos son puestos en cuestionamiento y a su vez se establecen nuevas premisas propositivas para la consideración de enfoques emergentes. Este comportamiento, que legitima y a la vez socava la autoridad de los marcos, descansa en la imposibilidad material de otorgar respuestas totalmente exhaustivas para las preguntas que se suscitan en el análisis del proceso político (Bobrow y Dryzek, 1987; Dunlop y Radaelli, 2018).

Frente a la falta de suficiencia de los enfoques tradicionales para lidiar con algunas de las problemáticas sugeridas por los investigadores, proliferan los enfoques pluralistas. Las composiciones tipo *collage* operan bajo una lógica de ensamblaje de componentes de varios marcos y teorías, siguiendo criterios funcionales para crear explicaciones amplias sobre el objeto de estudio (Cairney y Heikkila, 2014; Bobrow y Dryzek, 1987). No se trata de renunciar a la intención de proveer explicaciones más abarcadoras, sí no de lidiar con los riesgos que ello acarrea debido a la inexistencia de principios analíticos estándares para estructurar la observación y posibles traducciones sobre el mundo que nos rodea (Cairney, 2012; 2013). Es por ello, que estas tendencias analíticas pueden resultar eventualmente contraproducentes y atentar contra la lógica, coherencia, estructura interna y sistematicidad del análisis, haciendo endeble y poco fiables los resultados de la investigación.

La explicitación de los problemas de alineación ontológica-metodológica debería colocarse en un plano visible al momento de seleccionar un marco de análisis; ello es pertinente también a los fines de identificar un dispositivo teórico consistente con el posicionamiento del investigador (Cairney, 2012). Bobrow y Dryzek señalan los peligros de estas tendencias indicando que «los enfoques de mezcla pueden causar indigestión introduciendo incompatibilidades en el análisis y diseño» (Bobrow y Dryzek, 1987:7).

Los marcos no pretenden otorgar explicaciones amplias o exhaustivas sobre la realidad política, sino contribuir a la producción de teorías, que en efecto describan, expliquen y sean capaces de predecir una realidad dada (Bobrow y Dryzek, 1987; Stanley, 2012; Dowding, 1995; Ostrom, 2005). A pesar de que la finalidad de la predicción es en sí misma cuestionable, es rescatable la noción de que un marco representa un meta-dispositivo inspirador del cual se desgajan propuestas derivadas de un núcleo de significados común.

Un marco analítico tiene ante todo el propósito heurístico de organizar la investigación diagnóstica y prescriptiva, aportando un conjunto de variables y factores para el análisis. Asimismo, proporcionan un lenguaje meta-teórico que es necesario en la formulación de cualquier teoría relevante y su comparación. Es por ello que los elementos

contenidos en un marco ayudan al analista a generar las preguntas que deben ser abordadas al realizar un análisis (Ostrom, 2005: 28). La correspondencia entre las preguntas de investigación y la definición del conjunto de entidades dignas de atención, justificarán la elección del marco que a su vez estará compuesto por un dispositivo meta-teórico, métodos, reglas de evidencia e inferencias aplicables a una variedad de contextos y problemas de investigación que buscan interpretar, explicar, predecir o evaluar el proceso político (Bobrow y Dryzek, 1987; Ostrom, 2005; Dunlop y Radaelly, 2018; Stanley, 2012; Howlett *et al.*, 2015).

No existe razón a priori por la cual deba ser cuestionada la superioridad de una tendencia analítica en relación con otra, sino a través de la manera en que pueda captar y producir de manera parsimoniosa y suficiente la explicación sobre las manifestaciones empíricas de fenómenos observables o de eventos inobservables, pero detectables. Es una tarea hasta cierto punto estéril el tratar de demostrar la superioridad de los marcos si este ejercicio no está orientado objetivamente por las preguntas de investigación (Howlett *et al.*, 2015; Dowding, 1995).

Uno de los apelativos que usualmente se utilizan para referirse a los marcos es el de un dispositivo meta-teórico que permite comparar teorías (Ostrom, 2005; Peters, 2018; Stanley, 2012). Si asumimos que el diseño de políticas constituye una meta-teoría es porque, en esencia, aborda diferentes teorías sobre el proceso de las políticas públicas. Esta lógica fue muy visible en los estudios seminales del campo (Linder y Peters, 1984; 1987; 1989, 1990a). Sin embargo, la concepción de dispositivo meta-teórico es en sí misma confusa (Bates y Jenkins, 2007). Si los marcos son macro-teorías sobre las teorías ¿qué diferencias existen entre teoría y marco? En esencia dentro de una lente analítica subyacen supuestos ontológicos, estructura conceptual, teorías, factores y mecanismos causales, relaciones dialécticas y usos normativos que tendrán implicaciones observables (Howlett *et al.*, 2015; Stanley, 2012; Dowding, 1995).

Sayer (1992) señala la complejidad y alcance multifacético de la teoría como ordenación interna de un marco de análisis que permite sistematizar datos observacionales para predecir y explicar eventos empíricos, establecer conceptualizaciones en términos prescriptivos, o que puede ser utilizado como término intercambiable al de hipótesis o explicaciones. Quizás el punto de inflexión que sitúan autores como Stanley (2012) estriba en que «todos los elementos contenidos en el marco no deben ser considerados como afirmaciones teóricas», particularmente los supuestos ontológicos. El papel de estos en un marco estriba en generar pautas y estrategias metodológicas para la apreciación sistemática, de ahí, la imposibilidad de su juzgamiento en razón de como recrean la realidad, sino en la manera en que aportan elementos de utilidad para su comprensión.

La relación entre la teoría y la carga observacional o empírica no se realiza en el vacío, sino que es guiada y perfilada por preguntas anteriores, problemas, hipótesis, conjeturas e inferencias. Es así, que se pueden establecer nexos ideológicos, ontológicos, epistemológicos e incluso axiológicos en los marcos que han orientado la aparición de teorías y la manera en que el sujeto es capaz de establecer relaciones de sentido para discernir patrones de diferenciación y similitud de los elementos en el mundo que le rodea. Los marcos no son neutrales, en consecuencia, las teorías tampoco.

A priori cualquier teoría puede hallar cabida en un marco, sin embargo, la investigación empírica debería reducir el rango de aquellas que resultan aplicables, evidenciando su superioridad para la explicación de los datos (Ostrom, 2005). Las teorías abordan situaciones caso-específicas produciendo un espectro más preciso de parámetros y variables en sus supuestos, a través de la modelización.

Los modelos constituyen representaciones de situaciones mediadas por la caso-especificidad. Por lo general su alcance es mucho más limitado y más preciso en sus suposiciones que la teoría subyacente (Sabatier, 2007). En principio, un modelo constituye un arquetipo para la operacionalización de una teoría —o parte de ella— que busca probar relaciones causales específicas de manera que puedan predecir futuras dinámicas de políticas (Howlett *et al.*, 2015). La aspiración de un modelo radica en ofrecer una representación simplificada de la realidad y de cómo se producen y manifiestan los procesos e instituciones sociales. El modelo está diseñado para analizar las implicaciones de algunos factores con vistas a la generación de inferencias descriptivas y causales. Las primeras tratan sobre el uso de observaciones sobre el mundo para sacar conclusiones sobre sus características no observadas. Las últimas tratan de explicar las causas de estas características del mundo (Dowding, 2001:91-93). «Los marcos, las teorías y los modelos operan a lo largo de un *continuum* que implica el aumento de la interconexión lógica y la especificidad, pero la reducción del alcance» (Sabatier, 2007:6).

Los modelos usualmente trascienden a un plano *adversarial* en el escenario académico; varios de ellos pueden intentar satisfacer las mismas aspiraciones teóricas y proveer decisiones informadas. En última instancia, el posicionamiento ontológico y los supuestos normativos de los investigadores, respecto al campo de políticas, influyen en la manera en que estos se juzgan y en qué tipo de razones se utilizan para justificar la elección de uno sobre el otro. «Estos pueden ser factores sociales, más que racionales, influenciados más por la experiencia y la disposición que por cualquier análisis crítico» (Linder y Peters, 2006:21).

Cierto es, que la interconexión lógica de las partes en un marco implica, a priori, que existan ciertos consensos y lógicas estructurales que minimicen los espacios de conflicto. Como hemos hecho notar las posturas de aquellos que se afilian a una lente analítica pueden resultar contradictorias e inconmensurables, al punto de que los lenguajes resultan

en conceptos, contenidos y significados diferentes para los unos y para los otros (Linder y Peters, 2006; Sayer, 1992; Hay, 2004).

Las concepciones pioneras sobre el diseño de políticas. De la transición metafórica hacia la configuración de una arquitectura conceptual

Uno de los aspectos medulares que se ubican en el espectro de elementos de vital consideración al interior de un marco analítico, se haya en las bases de su aparato conceptual. La transición lógica entre el sentido metafórico del objeto de estudio hacia su conceptualización, constituyen elementos vertebrales para la definición y ubicación de variables o entidades develando sus relaciones posibles, las que presumiblemente representan un conjunto dado de fenómenos (Sabatier, 2007).

El sentido metafórico de un objeto deviene de las analogías que pueden ser establecidas a partir de la manera en que se expresan sus características en diversos ámbitos, aunque, «si bien las metáforas son heurísticamente útiles, como lo son para ser metáforas, son incapaces de explicar la transformación» (Dowding, 1995:139). De esta manera los dispositivos conceptuales —o marcos conceptuales— deben no solo mostrar consistencia interna, si no proveer un apalancamiento explicativo que permita evidenciar cuándo se materializan situaciones funcionales o disfuncionales con base a evaluaciones normativas (Ostrom, 2007).

Las nociones originarias sobre el diseño se remontan a la recreación del sentido metafórico y las analogías con los dibujos arquitectónicos y planos de ingeniería, es decir los productos de la ciencia del diseño (Alexander, 1982; Ingram y Schneider, 1997; Bobrow, 2006; Peters, 2018). El diseño implica el desarrollo de la tarea investigativa de buscar y combinar soluciones óptimas a través del proceso de modelización, pero también conducen a una valoración de su producto normativo. «La arquitectura, por supuesto, se basa en el conocimiento científico disponible, pero lo hace en la búsqueda de estándares normativos utilizando una gran cantidad de arte intuitivo y creatividad» (Linder y Peters, 1988:738). Las metáforas erigidas entorno a las analogías del diseño arquitectónico o ingenieril resultan particularmente valiosas, en tanto aportan elementos clave dentro de la concepción del diseño de políticas. Quizás la noción básica a la que apela la ciencia del diseño es a la búsqueda de soluciones para diferentes tipos y niveles de problemas, a través de la asignación efectiva de recursos materiales o simbólicos (Alexander, 1982; Linder y Peters, 1988; Bobrow, 2006).

Piénsese inicialmente en la disposición de generar conjuntos habitacionales para suplir el déficit de viviendas. A priori, muchos pensarán en la construcción del espacio físico donde habitarán las personas. A continuación, se desarrollará una cadena secuencial de análisis sobre las alternativas que incorporan un espectro amplio de temas multidisciplinarios, actores,

ideas e intereses. Las propuestas sobre la mesa, abordarán aspectos tan diversos como el acceso a los servicios básicos, la luminosidad, la circulación del aire, el control natural del clima, la disposición de las zonas comunes, las áreas verdes, la protección antisísmica o anti huracanes, la previsión de los efectos de otros factores ambientales sobre las estructuras, la estética de las locaciones para la percepción de ciertos estándares de bienestar, entre otros muchos asuntos. Lógicamente las características del grupo de diseñadores a cargo y la manera en que zanjan sus diferencias moldeará las formas y contenidos de la intervención haciéndola más ortodoxa o vanguardista, más amplia o más restrictiva.

A pesar de todo ello, es posible que al final de la jornada, los arquitectos, ingenieros y maestros de obra encargados tengan que lidiar con insatisfacciones latentes de los nuevos habitantes, o que los planes previstos inicialmente se vean frustrados en la realidad por asuntos vinculados a la calidad y cantidad de los recursos empleados, la cadena de aseguramiento logístico, las capacidades de la mano de obra para la ejecución del proyecto, la obsolescencia tecnológica, o que sencillamente la intensidad de un fenómeno natural sin precedentes supere con creces las expectativas concebidas inicialmente. No obstante, es preferible el pensar en el diapasón de alternativas para otorgar viviendas de calidad, confortables, ambientalmente amigables y resilientes con una vocación potencial para convertirse en hogares familiares, que optar por la dotación de recursos para la habilitación de un espacio físico, sin consideraciones adicionales.

Este ejemplo, nos conduce a señalar algunos de los elementos que constituyen la base conceptual distintiva del diseño de políticas. Nos referiremos especialmente a la comprensión de los problemas —o causalidad—, la complejidad, la incertidumbre y la creatividad. La promoción de soluciones efectivas y eficaces a los problemas de política pública debe pasar necesariamente por la definición de problemas y la comprensión de las causas que los generan. A pesar de lo obvia que pudiera parecer la aseveración anterior, las lógicas contraintuitivas de producir un arsenal de soluciones que orienten la definición de problemas ha tenido un espacio importante en las teorías sobre las políticas públicas (Peters, 2005; 2018). Sin embargo, las lógicas contraintuitivas deben lidiar con altísimas probabilidades de brindar solución a los problemas equivocados y que por tanto la elección de los instrumentos para hacerles frente sea cuando menos, sub-óptima.

El diseño promueve la comprensión fundamental de las causas y las dinámicas a través de las cuales emergen las problemáticas que se tornan relevantes para la política (*politics*) y la intervención del gobierno (*policy*). Su proceso de estructuración se torna relevante a los efectos de considerar modelos alternativos de causación que a su vez motivarán elecciones diferenciales sobre los marcos del diseño. Si asumimos que los problemas constituyen expresiones de las causas que los originan, la política efectiva consistirá en proveer no solo soluciones paliativas sino un grupo de intervenciones sistémicas que erradiquen o mitiguen las causas de origen.

La emergencia de problemas complicados, complejos o súper-complejos pone a prueba las promesas de la estructuración que en la actualidad comienza a ser vista con cierto escepticismo (Peters, 2018). El diseño ha aglutinado una diversidad importante de taxonomías para la descripción de los problemas y aunque estas se erigen como sistemas de clasificación, su aporte propositivo a la elaboración de teorías sobre la causalidad puede resultar sustancial.

La comprensión de los problemas y la producción de alternativas para su solución, en el entorno de un sistema de decisión, implica lidiar con diferentes niveles de complejidad social, política y programática. A mayores niveles de complejidad, mayor cantidad y variedad de definiciones, elementos, interacciones y explicaciones causales serán puestos en competencia (Dryzek, 1983; Ingraham, 1987, Peters, 2005; 2018).

El incremento de la complejidad puede traer consigo niveles considerables de incertidumbre. Existen varios argumentos por los cuales ambos conceptos se encuentran altamente interconectados. En primera instancia, porque las limitaciones cognitivas para lidiar con algunos problemas suponen que de las múltiples variantes y alternativas propuestas no es posible señalar, a priori, cuál tendrá mayores posibilidades de éxito. No se trata de que el problema resulte más o menos conocido —en la práctica cada vez es más reducido el espectro de problemas totalmente desconocidos—, sino que su complejidad intrínseca conduce a una variabilidad poco predecible en el entorno del sistema de decisión.

En principio, todas las políticas implican ciertos niveles de riesgo e incertidumbre atenuados a la temporalidad del proceso de formulación y al contexto donde se produce. Lo que ayer pareció una propuesta acertada de intervención, más adelante puede resultar desatinada o inviable. Las circunstancias en el entorno político y de gobierno cambian de manera difícilmente previsible, la efectividad de las políticas puede quedar supeditada a la manera en que los diseñadores sean capaces de atender los riesgos y la incertidumbre (Mayntz, 1983; Hood, 2002; Peters, 2005, 2018;).

Las maneras en que se restringen los efectos de la complejidad y la incertidumbre para producir soluciones efectivas y eficaces son el resultado consciente y reflexivo de la actividad creativa del diseñador. Autores como Alexander (1982) identificaron tempranamente el rol de la creatividad y sus implicaciones. Su razonamiento en este sentido, estuvo centrado en algunas paradojas vinculadas a la racionalidad del proceso de diseño. En esencia, si las alternativas producidas eran generadas desde cero tenían como consecuencia asociaciones vinculadas con la imprevisibilidad, la irracionalidad y la imposibilidad de transmisibilidad (Alexander, 1982:282-83). Por otra parte, se señala que un elemento crítico para la promoción de la creatividad se basa en el acceso y utilización de información disponible que es recuperada, procesada y transformada para producir intervenciones novedosas. (Alexander, 1982, Dryzek, 1983, Linder y Peters, 1984; Buseti y Dente, 2018).

En esta orientación, la creatividad es vista como un proceso mediado por la racionalidad en el que existe igualmente una dosis de extra-racionalidad al abordar problemas novedosos, situaciones no-rutinarias y desarrollar soluciones altamente innovadoras y sin precedentes para lidiar con problemas complejos (Alexander, 1982: 287). El diseño obedece por esta razón a una perspectiva más inductiva e intenta alejarse de los paradigmas de políticas basados en enfoques deductivos (Peters, 2018).

Según Considine «el diseño puede considerarse como la promesa de cierta forma de creatividad en el proceso de elaboración de la política» (2012:715). La posibilidad de influencia de esta perspectiva se concentra en la fase de deliberación racional en las que se aportan técnicas para contrarrestar el pensamiento grupal promoviendo un proceso mejorado de búsqueda de alternativas. En otro orden, ciertas variables ambientales y organizacionales operan como estimuladores de la creatividad moldeando el estilo cognitivo de los expertos y sus respuestas innovadoras a los problemas —esta idea también fue sugerida por Alexander (1982)—.

El desenlace en la discusión sostenida durante este acápite se centra en retomar parte de los elementos del núcleo duro de un marco analítico (sentido metafórico, analogías y arquitectura conceptual) sobre los cuales existen relativos consensos que contribuyen al establecimiento de definiciones y teorías de diferente alcance y contenido. Desde una definición más genérica y descriptiva —¿Qué es lo que hace el diseño?—, los elementos conceptuales esbozados sugieren que el diseño supone la comprensión de la causalidad de los problemas y las estrategias para ofrecer alternativas creativas de solución que minimicen los niveles de complejidad e incertidumbre para producir resultados efectivos y eficientes. A otro nivel se estructura una definición teórica y explicativa —¿Cómo lo hace?— señalando que la producción de alternativas creativas opera a través del ejercicio consciente de seleccionar y combinar los instrumentos de política y esta secuencia de decisiones está mediada por los valores de los actores involucrados, con una especial sensibilidad al contexto del tiempo y el lugar. Esta última tipología definicional —con sus variaciones— es la de mayor uso extendido por los autores (Peters, 2018:5; Bobrow y Dryzek, 1987:19; Ingram y Schneider, 1997:2; Howlett, 2011:3)

Pese a que existe un relativo acuerdo sobre el dispositivo conceptual del diseño, resulta menester señalar la existencia de propuestas divergentes en cuanto a la percepción sobre la ontología, las concepciones sobre la causalidad y las construcciones teóricas erigidas con base en ello. De esta manera se avizora que, aun cuando la producción científica en materia de diseño ha experimentado un crecimiento sustancial durante las últimas décadas, no transita necesariamente por un cauce de desarrollo teórico común. Lo anterior implica que existen en mayor o menor grado y solidez, diferentes recursos explicativos o

interpretativos sobre el proceso en cuestión. A continuación, desarrollaremos estas ideas con un perfil más sustantivo, tomando como referencia cuatro grandes contribuciones al diseño de política¹ emergidas luego de su formalización sistemática con posterioridad a la década de los ochentas.

Supuestos ontológicos científicos y filosóficos y sus implicaciones para el diseño de políticas

Probablemente la temática que abordaremos constituye uno de los aspectos más controversiales, cuyo efecto «parte aguas» frustra la posibilidad de diálogo y comprensión mutua al interior de los diferentes modelos de diseño. Las reflexiones que presentamos aquí están motivadas por un ejercicio de pensar la manera en que las reflexiones ontológicas transparentan distintas versiones del diseño como modelo causal entre actores, contextos e instrumentos. Si, en efecto, la disímil manera de referir el mismo objeto frustra la posibilidad de una visión compartida, entonces, ¿es posible hablar de la unicidad de un marco? o ¿estamos hablando de varias propuestas teóricas sustentados en un dispositivo común de conceptos abstractos?

El ejercicio de descifrar la orientación ontológica filosófica y científica en los autores es una tarea esencialmente complicada y riesgosa. Sin embargo, entendemos que pese a que en la mayoría de las ocasiones no exista una especie de «declaración de principios» mediante los cuales un autor se identifique bajo un prisma u otro, existen algunos elementos visibles y otros que, a manera de huellas, se presentan a través de sus postulados teóricos y metodológicos. A continuación algunos razonamientos inducidos por esta lógica.

El manejo de diferentes posicionamientos ontológicos y filosóficos se encuentra en el epicentro de muchos de los desafíos que enfrenta la consolidación del diseño como marco analítico. La prolija diversidad de contribuciones, comprensiones, métodos y enfoques están ancladas a la irresoluble cuestión de las maneras en que académicos e investigadores perciben su relación con el objeto de estudio (ontología filosófica) y la forma en que es producido el conocimiento (ontología científica) (Jackson, 2016; Sayer, 1992; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa).

En primer orden, la ontología filosófica sugiere las concepciones sobre la relación mente-mundo y la manera en que estas conexiones generan afirmaciones y bases defendibles sobre su existencia material e ideacional (Jackson, 2016). Las implicaciones dicotómicas de

¹ Como hemos apuntado con anterioridad, las contribuciones teóricas que han estructurado el debate sobre el diseño pueden distinguirse a partir del posicionamiento ontológico de los investigadores. Para enfocarnos en estas vertientes teóricas asumiremos las denominaciones propuestas por Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez (en prensa) y las concepciones del diseño como institucionalización, instrumentación, interpretación y emancipación.

esta comprensión suponen que desde la ontología filosófica el mundo puede ser asumido como una prolongación de la mente y recreado a partir de las experiencias vivenciales del individuo (monismo) o por otra parte, puede partir del reconocimiento de la existencia de un mundo diferente de la mente que debe ser aprehendido y explicado (dualismo).

El monismo supone un *continuum* en el que la realidad y su constatación parten de capacidades cognitivas y experiencias vivenciales que permiten al sujeto producir interpretaciones sobre su entorno. En esta concepción «el investigador es una parte del mundo, de tal manera que, hablar de «el mundo» como algo separado de la actividad de dar sentido a ese mundo, es literalmente absurdo» (Jackson, 2016:39). Las concepciones dualistas, por otra parte, asumen que existe un «mundo afuera» de la mente y de la experiencia de los sujetos, trascendiendo de la interpretación hacia el otorgamiento de explicaciones causales sobre la realidad «basadas en algún tipo de correspondencia precisa entre proposiciones empíricas y teóricas, por un lado, y el carácter real de un mundo independiente de la mente por el otro» (Jackson, 2016:40).

En otro sentido, «la ontología científica será fenomenalista o transfactual, ya sea que los conocimientos se basen en fenómenos directamente observables o no observables pero detectables» (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). Las relaciones entre ontología filosófica y científica suponen complejidades agregadas teniendo en cuenta que tanto dualistas como monistas pueden posicionarse desde el fenomenalismo o el transfactualismo.

En cada modelo del diseño se delimitan definiciones de mayor orientación dualista o monista. Esta dicotomía se expresa en la manera en que los autores conciben el diseño como el producto de fuerzas causales, fenómenos, interacciones, mecanismos, patrones y relaciones entre actores de diverso nivel que pueden ser captadas, aprehendidas y explicadas por los investigadores. A pesar de que los significados atribuibles al diseño están determinados en gran medida por la subjetividad de los actores, los enfoques dualistas reconocen que el contexto político material donde se desarrolla es independiente de ello. Por otra parte, el diseño puede ser percibido como el proceso de construcción social resultante de los imaginarios, ideas, símbolos y valores inextricablemente moldeados por los contextos vivenciales y experienciales de los sujetos. En el ángulo de las perspectivas monistas, el papel de los intervinientes en el ámbito de la política pública posee una vocación esencialmente transformadora de la realidad social que le circunda.

De la bifurcación entre las dicotomías monismo-dualismo, fenomenalismo-transfactualismo emanan cuatro diferentes compromisos metodológicos que devienen en maneras más o menos sistemáticas de abordar los métodos, técnicas y preguntas de investigación (Jackson, 2016: 41). Ello es relevante para el diseño, en la medida en que su núcleo de sentido o las interrogantes analíticas son continuamente desplazados por las estrategias

metodológicas de los investigadores. En pocas palabras, no todos poseen similares nociones sobre el objeto (diseño), ni todos asumen similares prácticas analíticas (producción de conocimiento sobre el diseño).

Una tipología de alineación ontológica-metodológica en los modelos de diseño es propuesta por Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez (en prensa). Desde la aproximación de los autores a la complejidad que implica encontrar los puntos de contacto entre cada enfoque y los supuestos ontológicos en los que se asientan las teorías propuestas, se identifican elementos de caracterización que asocian a los modelos de instrumentación, institucionalización, interpretación y emancipación con las metodologías neo-positivistas, realistas, analiticistas y reflexivistas, respectivamente (Fontaine Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa).

En cada uno de estos abordajes metodológicos subyacen concepciones diferenciales en cuanto a acepción, alcance y priorización de la problemática causal y sus implicaciones para las políticas públicas. A continuación, compartimos algunas de las principales discusiones sobre la temática y la manera en que representan un elemento de especial consideración en el espectro de contradicciones internas de las propuestas teóricas circunscritas al diseño.

La discusión sobre la causalidad: ¿una preocupación compartida?

Como hemos referido en los acápites anteriores a esta sección, las percepciones sobre la causalidad constituyen uno de los aspectos de mayor importancia en la sistemática de un marco analítico, sin embargo, este aspecto tiende a ser invisibilizado con mayor frecuencia de la que es deseable.

Lo anterior está motivado por una relativa ausencia² de la discusión en el ámbito del análisis de política pública. Durante mucho tiempo los principales debates vinculados a la causalidad se mantuvieron en la esfera de consideración de la filosofía de la ciencia. Esta herencia disciplinaria pudo haber tenido algunos efectos en la intelectualización de la problemática y en que fuera percibida por la comunidad académica dedicada a las políticas públicas como un asunto sobre el cual teorizar con poca vocación para su aplicación práctica. La indeterminación entre los nexos probados entre la teoría y la práctica a través de los contra ejemplos empíricos (Carroll, 1973, 1988; Jackson, 2016) y la propia concep-

² Afirmamos la ausencia relativa de discusiones en torno a la causalidad en el ámbito del análisis de política pública, tomando en consideración que una vertiente teórica importante afiliada al neo-institucionalismo histórico ha abordado de manera sistemática los procesos de cambio y estabilización a partir de estudios causales (Hall y Taylor, 1996; Mahoney y Thelen, 2000). Sin embargo, los principales debates en este sentido, se han mantenido bajo la égida de la metodología neo-positivista y sus supuestos de co-variación y generalización.

tualización de la causalidad desde su naturaleza ontológica condujeron al tratamiento marginal del asunto, salvo para fines orientados a la evaluación.

La asociación entre los estudios de causalidad y evaluación también han sido generadores de varias insatisfacciones para el análisis de políticas. La prevalencia del paradigma neopositivista en este campo ha producido una suerte de definición causal nemotética que aspira a proveer generalizaciones de tipo leyes universales con base en la probabilidad de ocurrencia de fenómenos objetivos, medibles y físicamente visibles (Carroll, 1988; García Encinas, 2004). La contrastación empírica de las teorías causales neopositivistas como fuentes explicativas de la realidad son a menudo retadas y vistas con desconcierto ante la caso-especificidad, complejidad y singularidad de las relaciones causales apreciables en el contexto del proceso político y de gobierno.

Las diferentes generaciones de evaluación y sus promesas, muchas veces han resultado poco funcionales para el cumplimiento de su cometido inicial orientado a facilitar la toma de decisiones y parecen estar entre los extremos de métodos cualitativos o cuantitativos no afianzados en una teoría solvente de la causalidad. Algunas otras patologías de la evaluación más tradicional se enfocan en la producción de narrativas o descripciones cuasi anecdóticas y retrospectivas de los derroteros de las políticas durante diferentes estadios de su existencia, con pocas posibilidades de generar efectos correctivos o adaptativos *in procesum* tendentes a mejorar su desempeño efectivo.

Las perspectivas del diseño se encuentran inextricablemente vinculadas con la identificación de las causas generadoras de la intervención pública y cómo estas operan para la producción de los resultados pretendidos. Su cometido está basado en el manejo y ajuste continuo de alternativas de elección, definiendo posibles trayectorias, regularidades y patrones en el desempeño de algunos factores cruciales. Esta idea tiene que ver con el aporte y aplicabilidad práctica de las teorías causales en la hechura de políticas.

El *continuum* al que apela la perspectiva de diseño amerita la confluencia de una teoría causal sólida y la generación de dispositivos prácticos para la evaluación sistemática de procesos que monitoreen el comportamiento de las relaciones y fuerzas causales generadas al interior de la caja negra. Pensar los debates de causalidad desde la práctica del diseño es, hasta cierto punto, asumir que las alternativas de las que disponen los hacedores de políticas operan como un conglomerado de varias teorías causales que describen expectativas de funcionamiento normal de cada uno de los eventos que integran el ciclo de vida de la política.

El contenido definicional de la casualidad misma y sus mecanismos de operación en el trasfondo teórico de las propuestas de las diferentes modelos de diseño, se encuentran supeditados a las concepciones de la ontología científica y filosófica, aspecto que ha deter-

minado un espectro variable de interés y posturas al interior de los enfoques. Es necesario resaltar que al igual que en las discusiones sostenidas con anterioridad en este artículo, los autores no refieren una afiliación particular hacia una concepción u otra. En muchas ocasiones esta falta de posicionamiento genera inconsistencias y ambigüedades teóricas aun no resueltas en gran medida. Sin embargo, la virtud de establecer algunos criterios para la comprensión causal en los diferentes enfoques arroja luz sobre las posibles implicaciones y aportes al análisis y la práctica de las políticas.

Como sugiere la tabla 1 las diferentes concepciones ontológicas (filosófica y científica) y metodológicas generan diverso posicionamiento y acepciones en torno a la causalidad. A continuación, algunas de las implicaciones y lecturas que pueden ser establecidos entre estos análisis y las diferentes aproximaciones al diseño de políticas.

Tabla 1

Diferentes acepciones sobre la causalidad

Ontología filosófica	Ontología Científica		
	Fenomenalistas		Transfactualistas
Enfoques causales			
Dualistas	Caja oscura	Neopositivistas	Realistas
Acepción de la causalidad:		Probabilística	Mecanicista
Enfoques no causales (estricto sensu)			
Monistas	Caja Traslúcida	Analiticistas	Reflexivistas
Acepción de la causalidad:		Perspectiva de agentes	Deliberativa

Fuente: elaborado por la autora con base a Jackson, 216

El proceso de políticas al interior de la caja negra. Enfoques causales sobre el diseño de políticas

En el último decenio el interés por los estudios de causalidad en el ámbito de las políticas públicas ha obedecido a lo que algunos autores han denominado el «Giro Mecanicista de las Ciencias Sociales» (Capano *et al.*, 2019; Falleti y Lynch, 2009). Este proceso es, por demás, controvertido cuando no ha estado conducido por una reflexión de naturaleza ontológica que permita a los autores auto-identificarse y alinearse en el marco de una postura metodológica específica. Como consecuencia, los modismos y las inconsistencias teóricas prevalecen. Es tan carente de sentido como antinómico, que una teoría anclada al fenomenalismo tenga una preocupación mecanicista, como que una teoría inspirada en una lógica transfactual se interese por la predicción probabilística.

Cuando se habla de una preocupación causal, el trasfondo ontológico filosófico procede del dualismo. Recientemente han sido incorporados otros debates sobre causalidad desde la ontología monista (Persson, 2002; 2006; Bontly, 2006; Álvarez 2014; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa), aunque estos no constituyen *estricto sensu* enfoques causales —más adelante desarrollaremos esta idea—. Las definiciones dualistas de causalidad tienen que ver en esencia, con una orientación hacia el fenomenalismo o el transfactualismo. De esta forma, las relaciones causales pueden ser asumidas como manifestaciones de un mundo observable capaz de desenvolverse en formas predecibles bajo ciertas reglas (pensamiento causa-efecto) o asumiendo que lo observable es apenas la punta del iceberg que resulta de la interacción de múltiples factores secuenciales en el tiempo, no observables pero detectables, conectados a través de un entramado complejo de fuerzas y poderes causales que, bajo una cierta configuración y ordenación poseen una potencial capacidad transformadora (pensamiento mecanicista).

El núcleo de la causalidad probabilística está dado porque existe una expectativa de respuesta predecible de los fenómenos en el mundo real, dando lugar a leyes universales que establecen generalizaciones sobre el comportamiento de ciertas variables en contextos homogéneos. Bajo este enfoque existiría un conglomerado de reglas (como descripción de fenómenos observables empíricamente) que permiten afirmar que, ante la presencia de un fenómeno, las probabilidades de ocurrencia de una variación en los efectos son significativas. Esta acepción se asienta en la generación de afirmaciones causales generales al estilo de «fumar es la causa de los ataques del miocardio» (Carroll, 1973; 1988).

A pesar de que la causalidad probabilística a su vez, integra diferentes comprensiones que pudieran resultar divergentes entre sí, la interpretación más reciente de la analogía con el hábito de fumar y los ataques al miocardio, indica que en presencia de tabaquismo encontraremos una alta probabilidad de observar ataques del miocardio. Esta lógica tiene muchos atractivos intuitivos, pero ha sido fuertemente criticada por su incapacidad para explicar ejemplos contraintuitivos empíricos como por ejemplo ¿qué pasa con los fumadores que nunca experimentan un ataque cardíaco?, ¿qué pasa con los que nunca fumaron y han padecido este tipo de eventos? Por otra parte, el incremento de la probabilidad de ocurrencia de la causa, genera un incremento en la probabilidad de percibir el efecto y viceversa, lo que conduce a la sobredeterminación y a una relación circular de afianzamiento mutuo que pudiera sintetizarse de esta manera: «Si se observa un ataque del miocardio es debido a que el paciente fumaba y en tanto fue fumador incrementó sus probabilidades de sufrir este ataque».

En otro sentido, la definición de causalidad mecanística estriba en identificar relaciones a nivel de operación de fuerzas causales que se producen entre diferentes factores

que posibilitan la existencia o inexistencia de un vínculo causal. Esta aproximación sugiere que existe causación (*causation*) porque existe transferencia de *causity* (causalidad) (García-Encinas, 2004). La concepción realista de causalidad presta especial atención a las condiciones bajo las que operan los mecanismos conducentes a la percepción de ciertos efectos. Dichos mecanismos pueden entenderse como detonadores, posibilitadores o inhibidores de una secuencia de procesos ordenados, enmarcados en una direccionalidad contextual y temporal. Atendiendo a lo anterior, esta perspectiva enfatiza en las condiciones necesarias y suficientes operantes para la producción de resultados —o no—, identificando instancias recurrentes de secuencias derivadas de relaciones singulares (Carroll, 1988; Sayer, 1992; Persson, 2002; 2006).

En la concepción realista se asume que la causa de algo marca la diferencia y la diferencia radica en lo que hubiera sucedido si esta no hubiese tenido lugar. Si la causa falta, los posibles efectos también deberían estar ausentes. El análisis contrafáctico que sugiere esta aproximación no representa un análisis de generalizaciones causales y, a diferencia de los análisis deterministas, lidian con la indeterminación que supone la existencia de causas para eventos indeterminados (Carroll, 1973: 559).

La noción de «disposición» también constituye una cualidad importante en la acepción de la causalidad mecanicista. La idea general de este principio implica que las disposiciones constituyen propiedades que despliegan poderes causales bajo circunstancias apropiadas o ante estímulos dados que explican causalmente las manifestaciones de ciertos eventos (Sayer, 1992, García Encinas, 2011).

Retomando la analogía propuesta por Carroll (1988) entre el hábito de fumar y los ataques cardíacos, la acepción mecanicista indicaría la secuencia finita de eventos particulares cuya disposición conduciría a generar una cadena de causalidad orientada a la generación del resultado. En este sentido, la aparición de ataques cardíacos estaría sujeta a la explicación de cómo el hábito de fumar detona una cadena de efectos adversos sistémicos secuenciales necesarios a nivel cardiovascular y cardiorrespiratorio —a modo de ejemplo—, que de conjunto son suficientes para generar el fallo cardíaco. Como es apreciable, las afirmaciones generales sostenidas desde la causalidad probabilística (si A' entonces B' o porque A' se produce B') son reinterpretadas a nivel de relaciones singulares como: eventos de A' generan efectos en eventos de D' ; entendiendo que entre A' y D' existe una cadena de eventos B' y C' que poseen dependencia causal de los eventos precedentes (o sea C' depende causalmente de B' y ambos de A').

Las breves alusiones realizadas sobre la causalidad en el dualismo, sirven a los efectos de establecer una breve caracterización sobre los dispositivos teóricos que sugieren una afiliación particular hacia una acepción causal al interior de los diferentes enfoques del diseño de políticas posicionados desde esta ontología filosófica.

La percepción de causalidad en la teoría del diseño como instrumentación

La escuela instrumentalista se asienta básicamente en una lógica que establece una especie de sinonimia entre diseño y elección de instrumentos. El diseño es, en este sentido, «una forma específica de formulación de políticas basada en la recopilación de conocimientos sobre los efectos del uso de herramientas de políticas sobre los objetivos que estas persiguen...» (Capano y Howlett, 2019:6). El núcleo de su propuesta teórica estriba en el establecimiento de una correspondencia entre los modelos de gobernanza (Considine, 2002), los procesos anidados y multinivel para la toma de decisiones en materia de elección de combinaciones instrumentales y los resultados orientados a satisfacer los objetivos planteados. En esta perspectiva, cada modelo de gobernanza generaría una orientación preferente intrínseca hacia ciertas configuraciones instrumentales y en virtud de esta relación, las probabilidades de predecir la respuesta gubernamental para la consecución de los objetivos, sería sustancialmente alta (Howlett, 2011; Capano y Howlett, 2019).

Siguiendo nuestros análisis precedentes, el argumento causal que alienta esta propuesta se identifica con una concepción probabilística mediante la cual se aspira a la generación de algoritmos variables para la intervención, que de manera parsimoniosa, reduzcan los niveles de complejidad e incertidumbre presentes en el proceso de diseño de las políticas. Como sugiere la figura 1, si por un lado se identifica el nivel de operación de la política en el marco de un modelo de gobernanza prevaleciente, ello determinará los objetivos de gobierno que conducirán a una selección predeterminada de los instrumentos óptimos que servirán al cumplimiento de estos objetivos; este último aspecto es la clave para los «diseños superiores».

Howlett y Mukherjee (2018) sostienen que un proceso de «diseño superior» está caracterizado por el esfuerzo consciente e instrumental de valorar diferentes alternativas que conduzcan al logro de los objetivos del gobierno. El carácter predecible de los efectos de las combinaciones instrumentales está dado por una previsión de las características y la naturaleza intrínseca de los instrumentos individuales y sus combinaciones, así como el probable comportamiento de los grupos objetivo. Estos factores sirven de presupuestos esenciales para buscar la coherencia, consistencia y congruencia sobre los componentes de una política efectiva.

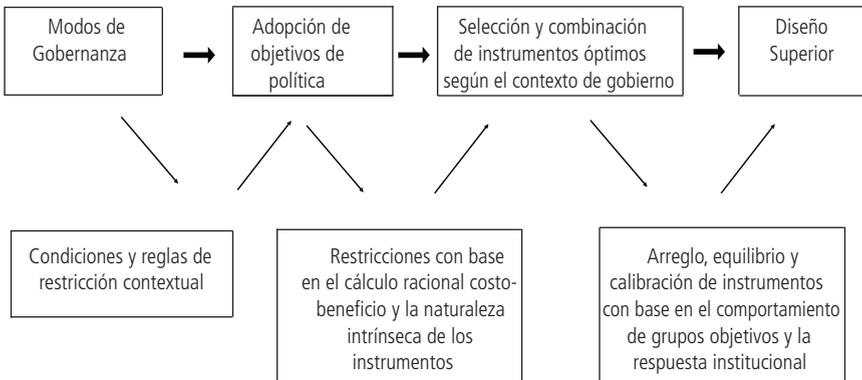
Con base en este argumento causal general se establecen ciertas condiciones y reglas de restricción contextual como parte del entorno de actuación gubernamental. Si existe un modelo de gobernanza con una expresión empírica visible (Howlett, 2011: 9), ergo, sólo una configuración limitada de instrumentos sería aceptable con base en las preferencias y estilos de implementación. A su vez, la elección y conjugación de un grupo variable de herramientas gubernamentales se realiza con base en un proceso racional de toma de decisiones alentado por cálculos de costo-beneficio en función de la naturaleza de cada

instrumento y sus manifestaciones moderadas en grado e intensidad. Otros factores como la respuesta institucional y el comportamiento de los grupos objetivos generarán arreglos, equilibrios y calibraciones en las combinaciones instrumentales, que en última instancia constituyen elementos explicativos del cambio o continuidad en las políticas.

Las condiciones y reglas de restricción expuestas, operan como factores homogeneizadores bajo las cuales se mantienen controladas otras variables y causas probables en la relación entre fines y medios. En este sentido, las combinaciones instrumentales representan las variables dependientes sobre las cuales otras variables independientes como las ideas, los intereses y las instituciones surtirían efectos diferenciales a través del tiempo y del espacio (Howlett y Lejano, 2013).

Figura 1

Argumento causal general del diseño como instrumentación



Fuente: elaborado por la autora con base en Howlett, 2011; Howlett, Mukherjee y Woo, 2014; Howlett y Mukherjee, 2018.

La preocupación central de la discusión que se sostiene desde esta escuela de pensamiento, radica esencialmente en la naturaleza, cualidad y alcance de los instrumentos de la política. Esta es la razón por la que los mayores esfuerzos de su agenda investigativa de los últimos años se concentran en el apalancamiento explicativo de los efectos generados por las conjugaciones instrumentales. El desarrollo de la taxonomía de recursos gubernamentales de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, y sus múltiples combinaciones como efectores o detectores de las políticas (Hood y Margets, 2007), sirven de punto de partida para establecer una caracterización dual entre instrumentos sustantivos y procedimentales (Howlett 2011; Howlett y Mukherjee, 2018).

A pesar de la orientación tradicional de esta escuela hacia el neo-positivismo, los trabajos enmarcados en su agenda investigativa más reciente enfatizan en la necesidad de abordar los mecanismos causales como vía para develar los procesos de operación y los efectos derivados de la conjugación entre los instrumentos (Capano y Howlett, 2019; Capano *et al.*, 2019)

La percepción de causalidad en la teoría del diseño como institucionalización

Probablemente el enfoque que aborda el diseño como institucionalización ha sido el que mayores esfuerzos ha concentrado en la visibilización de la problemática causal y sus potencialidades para el saber y el hacer en las políticas públicas. Desde el surgimiento de esta perspectiva en la década de los ochenta, el tratamiento a la causalidad se erigió como una preocupación central para elucidar los mecanismos que generan una conexión entre la definición de los problemas públicos, los instrumentos y los valores que se desean realizar (Peters, 2018). Esta forma más sistemática de concebir los diseños como ejercicios conscientes para la escogencia de alternativas que conduzcan a políticas eficientes y efectivas, estriba en identificar algunos patrones secuenciales y de comportamiento al interior de un proceso mediado por factores de disímil naturaleza.

Desde esta concepción, la lógica de causalidad que subyace en este enfoque concibe que los resultados de las políticas no solo se derivan de los criterios de elección, combinación y calibración de los instrumentos, si no de una gama compleja de interacciones entre aquellos, los actores y el contexto.

En este entendido, los instrumentos de políticas constituyen mecanismos cuya comprensión aporta ideas sobre las circunstancias bajo las cuales su selección particular e interacciones transmitirán fuerzas causales capaces de generar efectos diferenciales según los contextos en los que operan (Peters, 2018). Mas allá de la cualidad fenomenológica que atribuye la escuela instrumentalista a las herramientas, el aspecto de mayor significancia para este enfoque estriba en que los instrumentos constituyen manifestaciones empíricas visibles de un proceso de toma de decisiones usualmente permeado de construcciones subjetivas, valores y símbolos.

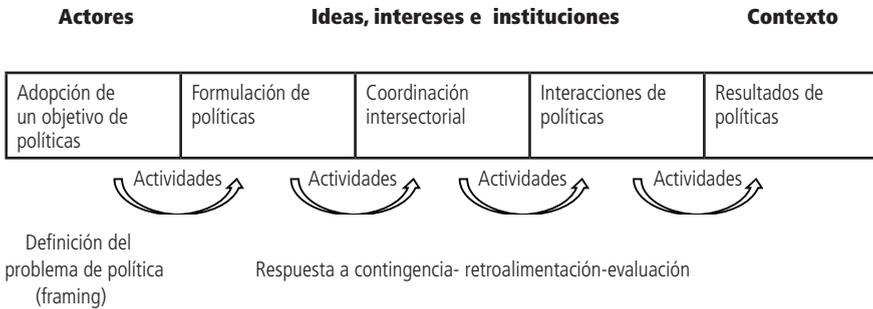
La lógica transaccional que prima en esta perspectiva está conducida por la teorización de una sucesión de eventos que interactúan de forma continua y resistente, entre los cuales se producen fuerzas causales inobservables pero detectables, capaces de generar un patrón secuencial que restringe las alternativas disponibles en el proceso de las políticas. Los actores, el contexto y la toma de decisiones en instancias procesales previas determinarán la dependencia causal de cada uno de los eventos en función de su disposición en la cadena de causalidad. Estos factores al igual que otros vinculados a la cultura, el comportamiento, los compromisos y legados institucionales operan como condicionantes que determinan

que los actores apliquen diferentes tipos de racionalidad con una sensibilidad especial hacia el contexto (Peters, 2016).

El argumento causal que sigue la escuela del diseño como institucionalización, posee una fuerte raigambre mecanicista bajo la cual los resultados de políticas son generados como parte de un sistema relacional abierto en el que los eventos y su disposición en la cadena de causalidad operan como complejos INUS –*insufficient but necessary part of an unnecessary but sufficient condition*–.³

Figura 2

Argumento causal general del diseño como institucionalización



Fuente: elaborado por la autora con base a Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa.

Uno de los aspectos de especial significación en la propuesta teórica de este enfoque estriba en el planteamiento de un modelo que conecta causalmente los objetivos de las políticas, las maquinarias de formulación e implementación y las respuestas a las contingencias (Linders y Peters, 1987:471). Las relaciones entre estas dimensiones se encuentran mediadas por actividades y decisiones capaces de generar interacciones sistémicas informadas por distintas lógicas de operación, generando dependencia causal de las instancias anteriores. Los cuatro componentes que integran el modelo son concebidos como entidades complejas conectadas a través de actividades (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). Los procesos de respuesta a contingencias constituyen efectos acomodaticios generados en el sistema a partir de la retroalimentación, el aprendizaje y la evaluación continua, como actividades intervinculantes de las diferentes entidades que se integran en cada secuencia o estadio de la política.

³ Parte insuficiente pero necesaria de una condición innecesaria pero suficiente (N.Ed.).

El proceso de políticas en la caja traslúcida. Enfoques no causales

Como señalamos en el acápite introductorio de esta sección, los enfoques no causales han tenido un espacio en la discusión sobre el proceso de políticas, particularmente desde las teorías ancladas a la ontología monista. Lo que algunos autores denominan el efecto «caja traslúcida» alude a la necesidad de descifrar los procesos complejos con los que el sistema reacciona a las modificaciones que tienen lugar a su alrededor (Álvarez, 2014). Esta concepción sugiere que la causalidad es en realidad un proceso de dotación de significados o construcción de verdad, mediante el cual los agentes en función de su experiencia realizan ciertas acciones para lograr sus objetivos. Ceñido a este criterio, existe una fuerte relación entre causalidad y acción humana intencional (Price, 1992).

Los argumentos causales generales que subyacen en estas propuestas indican que si A' es la causa de B', manipulando adecuadamente A' tendremos B' o lo evitaremos. La acción causal o poder causal es en entonces una prolongación de las intenciones y capacidades de los agentes para modificar su entorno (Álvarez, 2014). Estas acepciones de causalidad se tornan esencialmente antropocéntricas, indicando que el espectro de características objetivas del mundo que incide en la aparición de causas y efectos constituye expresión de la capacidad cognitiva del sujeto y su experiencia vivencial.

Como parte de los enfoques insertos en el diseño de políticas, la orientación analitista de la teoría propuesta por Ingram y Schneider (1997) sostiene la noción de causalidad desde la perspectiva de los agentes. La noción del diseño como construcción social al que apelan las autoras, se encuentra intrínsecamente relacionada con los derroteros del poder político. En función de que el poder no es un fenómeno estático, ya que el contexto de la situación puede tener mucho que ver con el poder de un individuo o grupo, las políticas (o las percepciones sobre estas) pueden ser cambiadas y manipuladas (Ingram y Schneider, 1997:110). Las autoras refieren igualmente una concepción fenomenológica en la que desde una perspectiva empírica, los diseños contienen elementos observables específicos, como las poblaciones objetivo (los destinatarios de los beneficios o las cargas de las políticas), los «objetivos o problemas a ser controlados» (los valores a distribuir), las reglas (que guían o restringen la acción), los fundamentos (que explican o legitiman la política) y las suposiciones (conexiones lógicas que unen a los otros elementos) (Ingram y Schneider, 1997: 2) La manipulación intencional de alguno de estos elementos generará en correspondencia, las modificaciones pretendidas y aspiradas por el sistema (Ingram y Sidney, 2009).

Quizás el núcleo duro en las aspiraciones de las autoras se centra en la construcción de su teoría sobre contextos de diseño degenerativos a partir del cual generan tipologías específicas de grupos-meta que, en función de su posición en la estructura de poder político y de acuerdo con la construcción social son enmarcados como aventajados, contendientes,

dependientes y desviados (Ingram y Schneider, 1997:9-15). Las concepciones de causalidad, son construidas con base en la interpretación basada en la definición de variables, el monitoreo y evaluación de los patrones comportamentales definidos a través de la construcción de «tipos ideales» (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa).

Otra de las acepciones de enfoques no causales está ceñida al punto de vista deliberativo, mediante el cual los agentes interpretan, traducen y significan a través de la acción reflexiva. Bobrow y Dryzek (1987) consideran que las intervenciones de política deben basarse en un conocimiento de la causalidad y ello exige dos teorías causales verificadas. Es necesario conocer las determinantes causales de un conjunto de resultados valiosos, también se requiere de una teoría causal sobre la intervención, esta sería una teoría sobre los efectos. Las dos teorías causales en combinación pueden decirle al creador de políticas cómo deben ajustarse las variables para lograr cualquier cambio deseado en las condiciones.

Esta visión sobre la causalidad pudiera ser leída en diversos sentidos a pesar de su propensión a ser confusa. Un primer argumento descansa en la existencia de una lógica transaccional que conecta resultados con causas inobservables, pero ciertamente detectables. En la obra de los autores es palpable la constante alusión a nociones ancladas en la teoría crítica, que sugieren que el diseño constituye el resultado de un proceso de elaboración social y una expresión de la realidad material de las relaciones entre base y superestructura, erigiéndose como un mecanismo para perpetuar las estructuras de dominación.

En este sentido, otro de los argumentos está centrado en el papel del analista de políticas como intérprete que debe deconstruir el proceso para evidenciar sus mecanismos implícitos e intentar generar un patrón de transformación de la realidad social desde su accionar. La concepción deliberativa deviene de los procesos de significación e interpretación dialéctica que sobre los objetivos y los resultados realizan los actores a través de sus discursos y narrativas (Dryzek, 2016; Barzelay 2019). La percepción de los agentes en torno a la causalidad esta mediada no solo por su desarrollo cognoscitivo, sino también por su afiliación a diferentes marcos analíticos, teóricos y referenciales, y a la manera en que se estructuran las relaciones sociales de su entorno inmediato. En función de estos elementos se producen comprensiones diversas de la causalidad, las que en última instancia generarán orientaciones divergentes en los resultados de las políticas. Otro de los elementos que son señalados en esta perspectiva tienen que ver con las capacidades de los actores y las características intrínsecas de los escenarios de deliberación. La equiparación de capacidades deliberativas de los actores induce modificaciones en la orientación causal del proceso, toda vez que los agentes habitualmente marginados de la toma de decisiones, logran incidir de manera propositiva sobre la elaboración de discursos y narrativas consensuadas.

Como intentamos sugerir al inicio, las percepciones sobre la causalidad se encuentran en el núcleo duro de la sistemática de los marcos analíticos. La profusión de enfoques sobre la temática no solo posee implicaciones epistemológicas, si no también teóricas y metodológicas. La priorización de la problemática causal en el diseño constituye un aspecto de especial consideración a pesar de las múltiples miradas que caracterizan la producción académica más reciente sobre la temática.

Conclusiones

Luego de un promisorio surgimiento durante la década de los ochenta, el diseño ha incrementado de manera sustancial el interés y motivación de la academia y de los practicantes en las políticas públicas en su propósito de conducir a la elección de alternativas para generar «mejores políticas». A pesar de que el diseño no está referido a ninguna teoría sustancial, sino a su existencia complementaria y sus respectivas contribuciones a la investigación y la práctica (Linder y Peters, 1984; 1987; Peters, 2018) sus desarrollos posteriores han estado matizados por un panorama de amplia diversidad, retos crecientes y amenazas latentes.

El pluralismo evidenciado a través de los supuestos ontológicos, epistemológicos, metodológicos y teóricos de los diferentes «modelos de diseño» constituye un reflejo de la complejidad del objeto de estudio. Si asumimos al diseño como un imperativo desordenado, anclado a diferentes concepciones, elaboraciones y estrategias básicas de conducta (Bobrow, 2006), ergo, las tendencias analíticas para otorgar explicaciones o interpretaciones respecto a la naturaleza real de su comportamiento, mostrarán similar patrón de diversidad sistémica.

En algún sentido, hacemos notar la idea de que la medida en que las diferencias entre expertos arraigados a diferentes disciplinas, ideologías y tradiciones intelectuales puede conducir a «guerras de diseño» (Bobrow y Dryzek, 1987; Linder y Peters, 1990b; 2006), este proceso heterogéneo se refleja y es reflejo de muchas contiendas en el ámbito académico. La diversidad se hace patente en todos los elementos que integran la sistemática de un dispositivo meta-teórico. Ello puede ser percibido como una ampliación de los alcances en la esfera analítica, sin embargo, las tendencias de la agenda académica no se han desempeñado con una orientación sistemática hacia el desarrollo del estado del conocimiento (Buseti y Dente, 2018).

Varios desafíos pudieran ser señalados para referir las problemáticas enfrentadas en la unificación del marco. En primer orden, las disonancias críticas al interior de las perspectivas parten de la generación de aportes teóricos parciales, los cuales son disputados en la medida en que se producen tendencias monopolizadoras o hegemónicas del proceso de producción del conocimiento. En segundo orden, los discursos hegemónicos que nuclean la

discusión otorgan mayor relevancia a algunos temas en relación con otros, generando una especie de reducción que desvirtúa las concepciones originarias sobre la que se asienta el diseño (Peters, 2018; Colebatch, 2017; Busetti y Dente, 2018). La prolija producción académica de las últimas décadas no parece obedecer a una estrategia conducente a solidificar los basamentos teóricos-conceptuales, ni a evidenciar las posibles fortalezas del diseño frente a los marcos de duelo tradicionales; lejos de esto, continúa lidiando con la esfera de sus propias contradicciones internas (Howlett, 2014; Howlett *et al.*, 2015).

Las analogías que se establecen entre el diseño y el proceso de ensamblaje de un rompecabezas suponen la obligatoriedad de lidiar con interacciones, satisfacciones y ambigüedades, incluso en el plano analítico (Tinbergen, 1958; Colebatch, 2017). No existe unicidad de enfoque y por ello no es posible hablar de la existencia de un marco analítico a la usanza de los que han informado el análisis y la práctica académica más tradicional en las políticas públicas. Más allá de eso existe un variado escenario de prismas analíticos y teóricos —algunos más sólidos y otros en construcción—, inspirados por un propósito común. La manera en que ello puede ser interpretado, depende de cuán optimistas o pesimistas podamos ser respecto a las posibilidades de zanjar las diferencias en disputa, las que hasta el momento parecen ser irresolubles. A pesar de ello, parecería que en materia de diseño, existe una «talla para todos», mas allá de una estrategia estandarizada de investigación que permita avanzar el estado del conocimiento sobre el proceso de políticas a través de una agenda común. Frente a estos desafíos, la creciente acogida de las nociones sobre el diseño en el análisis y la práctica de las políticas justifica la necesidad de traer a un primer plano la discusión sobre su naturaleza y potencialidades analíticas.

Referencias Bibliográficas

- Alexander, Ernest** (1982). «Design in the Decision-Making Process», en *Policy Sciences*, n° 14, pp. 279-292.
- Álvarez Toledo, Sebastián** (2014). «Causation and the agent's point of view», en *Theoria: An International Journal for Theory, History and Foundations of Science*, Segunda época, vol. 29, n° 1(79), January, pp 133-147.
- Bali, Azad. S., Giliberto Capano y Michael Ramesh** (2019). «Anticipating and Designing for Policy Effectiveness», en *Policy and Society*, vol. 38, n°1, pp. 1-13. doi:10.1080/14494035.2019.1579502
- Barzelay, Michael** (2019). *Public management as a design-oriented professional discipline*. UK: Edward Elgar Publishing. Elgaronline. Disponible en: <https://www.elgaronline.com/view/9781788119092/9781788119092.xml>
- Bates Stephen y Laura Jenking** (2007). «Teaching and Learning Ontology and Epistemology in Political Science». Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9256.2007.00279.x>
- Bobrow B, Davis y John Dryzek** (1987). *Policy analysis by design*. Pittsburg: University Press.
- Bobrow, Davis B.** (2006). «Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult», en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications Ltd. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608054.n5>.

- Bontly, Thomas** (2006). «Empirical Analysis of Causation?», en *Springer Synthese*, vol. 151, n° 2, julio, pp. 177-200.
- Busetti, Simone y Bruno Dente** (2018). «Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach», en *Public Policy and Administration*, vol.33, n°1, pp. 46-65. doi: 10.1177/0952 76716681207
- Cairney, Paul y Tanya Heikkilä** (2014). «Comparison of theories of the policy process». Disponible en: <https://paulcairney.files.wordpress.com/2014/01/heikkila-cairney-proof-24-4-17.pdf>
- Cairney, Paul** (2013). «Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?», en *Policy Studies Journal*. vol 41. n°1. Disponible en:<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12000>
- Cairney, Paul** (2012). *Understanding Public Policy. Theories and issues*. Basingstoke: Pallgrave.
- Carroll, John. W.** (1973). «Causation», en *The Journal of Philosophy*, vol. 70, n° 17, Seventieth Annual Meeting of the American Philosophical Association Eastern Division, pp. 556-567.
- Carroll, John. W.** (1988). «General Causation», en *PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association*, vol. 1 Contributed Papers (1988), pp. 311-317. University Chicago Press.
- Capano, Giliberto, 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, Giliberto y Michael Howlett** (2019). «Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design». Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>
- Colebatch Hal. K** (2017). «The idea of policy design: intention, process, outcome, meaning and validity». Disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076717709525>
- Cosidine, Mark** (2002). «The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol 15, n°1, pp. 21-40.
- Cosidine, Mark** (2012). «Thinking Outside the box? Applying Design Theory to Public Policy», en *Politics & Policy* vol. 40 n° 4, pp. 704-724. doi: 10.1111/j.1747-1346.2012.00372.x
- Dryzek John S.** (1983). «Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design», en *Journal of Public Policies* vol. 3, n° 4, pp. 345-68.
- Dowding, Keith** (1995). «Model or Metaphor? A critical Review of the policy network approach», en *Political Studies*, XLIII, pp. 136-158.
- Dowding, Keith** (2001) «There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities», en *Oxford. Political Studies*, vol 49, pp. 89-105.
- Dunlop Claire A. y Claudio M. Radaelli** (2018). «Does policy learning meet the standards of an analytical framework of the policy process?», en *Policy Studies Journal*, vol. 41, n°1, pp. 48-68.
- Falleti, Tulia y Julia Lynch** (2009). «Context and causal mechanisms in political analysis», en *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 9, pp.1143-1166.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano-Caviedes y Iván Narvaez** (en prensa). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. London: Palgrave. MacMillan.
- García-Encinas, María José** (2004) «Transference or identity theories of causation?», en *Theoria: An International Journal for Theory, History and Foundations of Science*, Segunda época, vol. 19, n° 1(49), pp. 31-47.

Hay, Colin (2004). «Theory, stylized heuristic or selffulfilling prophecy? The status of rational choice theory in public administration», en *Public Administration*, vol. 82 n° 1, pp. 39-62.

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 (2002). «The Risk Game and the Blame Game» Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1477-7053.00085>

Hood, Christopher y Helen Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*, New York: Palgrave Macmillan.

Howlett Michael (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press.

Howlett Michael (2011) *Designing public policies: principles and instruments*. New York: Routledge.

Howlett Michael (2014). «From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance», en *Policy Sciences*, doi 10.1007/s11077-014-9199-0.

Howlett, Michael y Raul Lejano (2012). «Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design», en *Administration and Society*, vol. 45, n° 3, pp. 357-381.

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*. Routledge Taylor & Francis Group.

Howlett Michael y Ishani Mukherjee (2018). *Routledge handbook of policy design*. Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.

Ingram Helen y Anne Schneider (1988). «Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design», en *Journal of Public Policy*, vol. 8, n°1, pp. 61-80.

Ingram Helen y Anne Schneider (1990). «Behavioral assumptions of policy tools», en *Journal of Politics*, vol. 52 n° 2, pp. 510-529.

Ingram Helen y Anne Schneider (1997). *Policy design for democracy*. Kansas: University Press.

Ingram Helen y Steven Rathgeb Smith, eds. (1992). *Public Policy for Democracy*. Washington: The Brookings institutions.

Ingraham, Patricia (1987). «Toward more Systematic Consideration of Policy Design», en *Policy Studies Journal*, vol.15, n° 4, pp. 611-628.

Jackson, Patrick. T. (2016). *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics* (2nd edition). London: Routledge.

Lasswell, Harold D. (1951). «The policy orientation», en Lasswell Harold D. y Daniel Lerner, eds., *The policy sciences: Recent developments in theory and method*. Stanford: University Press.

Linder Stephen y Guy Peters (1984). «From social theory to policy design», en *Journal of Public Policies*, vol. 4, n° 3, pp. 237-259.

Linder Stephen y Guy Peters(1987). «A design perspective on policy implementation. The fallacies of misplaced prescription», en *Policy Studies Review*, vol. 6, n° 3, pp. 459-475.

Linder Stephen y Guy Peters (1988) «Designing the analysis of design or the design of analysis?», en *Policy Studies Reviews*, vol. 7, n° 4, pp. 738-750.

- Linder Stephen y Guy Peters**(1989) «Instruments of government. Perceptions and contexts», en *Journal of Public Policy*, vol 9, n° 1, pp. 35-58.
- Linder Stephen y Guy Peters** (1990a). «An institutional approach to the theory of policy making: the role of guidance mechanism in policy formulation», en *Journal of Theoretical Politics*. January, pp. 59-83.
- Linder Stephen y Guy Peters**(1990b). «Policy formulation and the challenge of conscious design», en *Evaluation and program planning*, vol. 13, n° 3, pp. 303-311.
- Linder Stephen y Guy Peters**(2006). «Coming to Terms with Intramural Differences over Policy Frameworks: How Policy Researchers Accommodate Rival Claims among Their Peers», en *Policy Sciences*, vol. 39, n° 1, pp. 19-40.
- Mahoney James y Kthaleen Thelen** (2000). «A theory of gradual institutional change», en Mahoney James y Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press
- May, Peter J.** (2012). «Policy Design and Implementation», en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications Ltd. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446200506.n18>
- May, Peter** (1991). «Reconsidering Policy Design: Policies and Publics», en *Journal of Public Policy*, vol.11, n° 2, pp.187-206.
- Mayntz, Renate** (1983). «The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge For Policy Analysis», en *Policy & Politics*, vol.11, n° 2, pp. 123-143.
- Persson Johannes** (2002). «Cause, effect and fake causation», en *Synthese*, vol. 131, n° 1, pp. 129-143.
- Persson Johannes** (2006). «Compartment Causation», en *Synthese*, vol. 149, n° 3, pp. 535-550.
- Peters, B. Guy** (2005). «The Problem of Policy Problems», en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 4, n° 4, pp 349-370.
- Peters, B. Guy** (2016). «Institutionalism and Public Policy», en B. Guy Peters y Philippe Zitton, eds., *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 57-72.
- Peters, B. Guy** (2018). *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Price, Huw** (1992): «Agency and Causal Asymmetry», en *Mind*, vol. 101, pp. 501-20.
- Sabatier A. Paul**, ed. (2007). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- Sayer, Andrew** (1992). «Method in Social Science: A realist approach». London: Routledge. 2nd Ed.
- Schneider Anne y Mara Sidney** (2009). «What is next for policy design and Social construction theory?», en *The policy studies journal*, vol 37, n° 1. Oxford:Wiley Periodicals.
- Stanley, Liam** (2012). «The Difference Between an Analytical Framework and a Theoretical Claim: A Reply to Martin Carstensen», en *Political Studies*, vol. 60, n° 2, pp. 474-482.
- Ostrom, Elinor** (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Tinbergen, Jan** (1956). «Economic Policy: Principles and Design». Books (Jan Tinbergen). North-Holland. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1765/16740>