

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 36, N° 102  
TERCERA EPOCA  
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES

Dossier  
**El diseño de  
políticas públicas  
para el desarrollo**

Guillaume Fontaine  
Editor invitado

# 102



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 36. N° 102  
TERCERA ÉPOCA  
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

*Dossier*  
**El diseño de  
políticas públicas  
para el desarrollo**

**Guillaume Fontaine**  
Editor invitado

# CUA DER NOS DEL CEN DES



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

# 102

## Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo  
(CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

### **Revista Cuadernos del Cendes**

Año 36, N° 102

Septiembre-Diciembre 2019

Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2019

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web [www.ucv.ve/cendes](http://www.ucv.ve/cendes)

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Analiett Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo, Directora RCC

Diagramación

Esta Revista se publica bajo el auspicio del  
**Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico**  
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones  
Ingresa a [saber.ucv.ve](http://saber.ucv.ve)



# CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador  
José Agustín Silva Michelena (†)

**Comité Editor**  
Consuelo Iranzo / Directora  
Carlos Aponte  
Yolanda Texera  
Andy Delgado  
Colaboradora  
Guillaume Fontaine  
Editor invitado

## Comité Asesor

**Fernando Mires**  
Universidad de Oldenburg  
Alemania

**Andrés Wainer**  
Conicet  
Argentina

**Hebe Vessuri**  
Investigadora independiente  
Profesora visitante Ciga-Unam  
Argentina-México

**H.C.F. Mansilla**  
Academia de las Ciencias  
Bolivia

**Marcia de Paula Leite**  
Universidad de Campinas  
Brasil

**Carlos de La Torre**  
Flacso  
Ecuador

**Carlota Pérez**  
Investigadora independiente  
London School of Economics  
and Political Science  
Inglaterra

**Enrique de La Garza**  
Univ. Autónoma Metropolitana  
México

**Martín Tanaka**  
Pontificia Universidad Católica  
Perú

**Asdrúbal Baptista**  
Instituto de Estudios Superiores  
de Administración  
Venezuela

**Carmen García Guadilla**  
Cendes/ UCV  
Venezuela

**Juan Carlos Rey**  
Instituto de Estudios Avanzados  
Venezuela

**Marino González**  
Universidad Simón Bolívar  
Venezuela

## Contenido

### **Dossier: El diseño de políticas públicas para el desarrollo**

#### VII

Presentación Presentation

#### 1

Introducción Introduction  
Las promesas del diseño de políticas públicas The Promises of Policy Design  
B. Guy Peters

#### 13

El diseño de políticas públicas Policy Design  
en perspectiva histórica in Historical Perspective  
Carlos Miguel Rodrigues de Caires

#### 47

El diseño de políticas: The Policy Design:  
actividad, teoría y marco analítico Activity, Theory and Analytical Framework  
Alejandro Hernández-Luis

#### 87

¿El marco de diseño de políticas The Policy Design Framework or Designing  
o diseñando un marco a Framework for Policy Analysis  
para el análisis de políticas?  
Taymi Milán Paradela

#### 117

Una aproximación realista A Realist Approach  
al diseño de políticas públicas to Policy Design  
Guillaume Fontaine

#### 149

El diseño del legalismo autoritario The Design of Authoritarian Legalism  
en Venezuela in Venezuela  
Cecilia Medrano-Caviedes

**Entrevista** **Interwie**

**181**

José Luis Méndez    José Luis Méndez  
La importancia de la mirada estratégica,    The Importance of Strategic,  
empírica y comparada    Empirical and Comparative Look  
en política pública    at Public Policy

Por Mauricio Dussauge Laguna

**Reseñas** **Reviews**

**193**

**Reseña bibliográfica** **Bibliographical Review**

Implementación de Políticas Públicas    Implementation of Public Policies  
Una antología    An Anthology  
María Del Carmen Pardo  
Mauricio I. Dussauge Laguna  
Guillermo M. Cejudo, eds.

Por Gabriela Sotelo Quispe

**Información editorial** **Editorial Information**

**201**

Autores    Authors  
Normas para autores    Standards for Authors  
Guía de arbitraje    Arbitration Guidelines

## Presentación

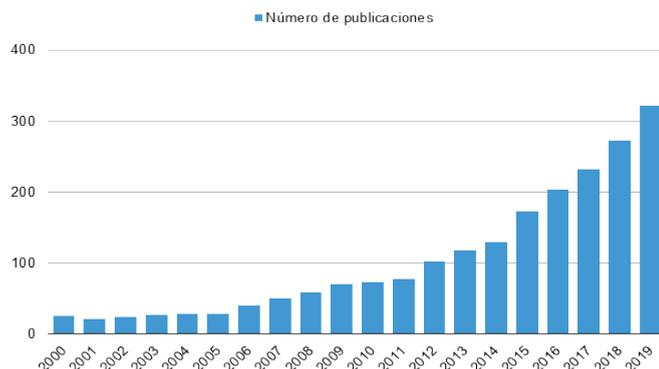
Desde el momento en que Carlos Miguel Rodrigues de Caires, Magíster por Cendes y consecuente colaborador de *Cuadernos del Cendes*, contactó a su Comité Editor para proponernos el proyecto inicial del dossier que aquí se presenta, la idea fue recibida con gran entusiasmo. La importancia del tema propuesto,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

Comité Editor  
Revista *Cuadernos del Cendes*

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

Gráfico 1

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



Fuente: Web of Science

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

## Introducción

### Las promesas del diseño de políticas públicas\*

B. Guy Peters\*\*

pp. 1-12

El diseño de políticas públicas debería ser el enfoque principal del análisis de políticas. Es importante que los académicos comprendan qué factores están asociados con las decisiones de políticas tomadas por los gobiernos y que entiendan el impacto que las decisiones pasadas han tenido sobre la sociedad. Estudiar las políticas públicas se refiere, aunque a veces de manera implícita, a tomar mejores decisiones y a desarrollar políticas que funcionen mejor. Por ello, el análisis prospectivo de políticas debe combinar el análisis objetivo de los probables efectos con la búsqueda normativa de mejores políticas a través del diseño. A diferencia de la mayoría de las actividades académicas, el análisis de políticas tiene una fuerte dimensión práctica combinada con una dimensión científica y ambas deben ser consideradas complementarias e inseparables.

El diseño de políticas presenta mayores desafíos para el aspirante a diseñador que los que se enfrentan en otros campos de diseño como la ingeniería y la arquitectura. Las sustancias o materiales utilizados por los diseñadores en esos ámbitos (acero, hormigón, vidrio, etc.) harán lo que el diseñador quiere que hagan. En cambio, los actores principales en el diseño de políticas —individuos y organizaciones— no necesariamente serán tan obedientes y tendrán sus propias ideas sobre lo que constituye un buen resultado dentro de su ámbito de políticas. Por otra parte, los ciudadanos pueden no preocuparse por lo que el diseñador está tratando de lograr y simplemente preferirán conducir sus propias vidas sin la intrusión del gobierno. En este sentido, el diseño de políticas debe aproximarse al diseño de productos (ver Bason, 2016), en donde importa no solo la elegancia del diseño, sino también lograr que los consumidores compren efectivamente el producto.

La importancia central de los ciudadanos para el diseño de políticas, incluso en regímenes no democráticos, requiere que el diseñador comprenda los aspectos técnicos de su sector de políticas y, también, el comportamiento de los grupos metas a los que se

\* Traducido del inglés por Carlos Rodríguez de Caires y Alejandro Hernández-Luis.

\*\* Doctor por la Universidad Estatal de Michigan y Doctor *Honoris Causa* por tres universidades europeas. Profesor del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh y Profesor Distinguido de Gobernanza Comparada en la Universidad Zeppelin, Alemania.

pretende llegar. Estos aspectos conductivos de la política también requieren que el diseñador comprenda cómo los ciudadanos y las burocracias públicas interactúan a medida que se implementan las políticas. Los desafíos que implica el ejercicio de ciudadanía aumentan en los regímenes democráticos, en donde los ciudadanos creen —muy acertadamente— que deberían influir en el diseño de las políticas (Ingram, deLeon y Schneider, 2016). También creen —una vez más, con razón— que deberían participar en la evaluación de los efectos de esas políticas.

A pesar de estos serios desafíos, el diseño de políticas ha sido un tema constante en el análisis de políticas desde que el campo fue desarrollado por académicos como Lasswell y Simon, y practicantes como Vickers (1968). La atención explícita colocada en el diseño de políticas ha aumentado y disminuido durante las décadas transcurridas, volviendo al centro del escenario en la década de 2010; y, probablemente, se mantendrá en una posición central durante la década de 2020. Esto, al parecer, se debe a varias razones, entre ellas al hecho de que los problemas que enfrentan los gobiernos y sus sociedades son ahora más demandantes. Los problemas «viciosos» (*wicked problems*) (Head y Alford, 2015) o «super viciosos» (*super wicked problems*) (Levin *et al.*, 2012) del cambio climático, la migración, la sobrepoblación y otros semejantes exigirán políticas bien diseñadas e implementadas.

Al mismo tiempo que las sociedades necesitan desesperadamente políticas públicas eficaces y bien diseñadas, el público parece haber perdido la fe en los gobiernos. Los movimientos populistas, dirigidos contra las élites políticas y el Estado en general, sugieren que cualquier programa diseñado para encarar los difíciles problemas que enfrenta el gobierno, tendrá que ser menos invasivo que lo que fueron las políticas del pasado. Los instrumentos de la «Nueva Gobernanza» (Salamon, 2002) que involucran una mayor colaboración, parecen apropiados políticamente, pero la pregunta es si esos instrumentos pueden ser lo suficientemente eficaces como para resolver problemas tan intimidantes.

Finalmente, el diseño de políticas seguirá siendo una preocupación central en el análisis de políticas también debido a las oportunidades y los desafíos. La creciente capacidad del gobierno electrónico continuará impulsando algunos aspectos del diseño, especialmente el diseño de la prestación de servicios en una amplia gama de políticas. Las grandes bases de datos (*big data*), por su parte, proporcionarán ingentes cantidades de información relevante para el diseño de políticas. Si bien no deberíamos poner todas nuestras esperanzas en la tecnología para mejorar los diseños, tampoco debemos descartar las posibilidades de diseñar políticas más efectivas a través de una mejor aplicación de tecnologías y usos de la información.

Otra oportunidad para desarrollar el diseño de políticas proviene de la vinculación del diseño con la estrategia. Esta corriente de pensamiento ha emergido en la literatura empresarial y sobre gestión, en donde las estrategias para hacer frente a problemas viciosos han estado evolucionando (Camillus, 2008; Doz y Kosonen, 2010). Si bien las soluciones

ofrecidas por los estrategias del sector privado pueden parecer poco innovadoras (por ejemplo, involucrar a los grupos de interés), refuerzan los modelos colaborativos y consensuales de diseño en el sector público.

En síntesis, estudiar políticas públicas implica estudiar cuestiones de diseño de políticas. Cualquier política existente es el producto de un diseño. El proceso de diseño puede haber sido más implícito que explícito, pero aun así hay un diseño en el centro de la política. El investigador busca evaluar la adecuación de ese diseño y considerar diseños alternativos que podrían ser más exitosos. Estudiar la formulación contemporánea de políticas permite considerar cómo se formulan los diseños y los modos alternativos de formulación que pudieran producir mejores resultados (Jordan y Turnpenney, 2015). Los intentos de comprender la dinámica subyacente en un ámbito de políticas pueden ser la base del diseño futuro.

### **El pasado, presente y futuro del diseño de políticas**

Los artículos de este dossier plantean una serie de cuestiones interesantes respecto al estudio del diseño de políticas y abordan el desarrollo del campo a lo largo de varias décadas. Pero no solo se refieren a la historia de este concepto, sino también a su estado actual y, lo que es más importante, a los requerimientos para un mayor desarrollo de la lógica de diseño (*design thinking*) en el análisis de políticas. Estos artículos, especialmente el de Taymi Milán, señalan claramente las numerosas escuelas y enfoques existentes en el diseño de políticas y algunas de las inconsistencias resultantes. Como en la mayoría de las empresas académicas, diferentes investigaciones han aportado diferentes ideas y enfoques teóricos al diseño de políticas, y el resultado ha sido un campo construido en torno a una preocupación común, pero con diferentes perspectivas sobre ese interés compartido.

En esta introducción reflexiono sobre el pasado, el presente y el futuro del diseño de políticas. El hecho de haber estado involucrado en algunos de los trabajos iniciales sobre diseño de políticas puede producir una gran nostalgia, pero el asunto importante es qué se puede hacer para mejorar el estudio del diseño de políticas y los propios diseños. Esto no resolverá todos los problemas dentro de la literatura de diseño, pero permite identificar las cuestiones recurrentes en el campo. El artículo de Carlos Miguel Rodrigues contenido en este dossier proporciona una descripción menos personal del desarrollo del campo del diseño de políticas, aunque su caracterización de la evolución y la mía no son tan diferentes.

### **El pasado**

Aunque fundadores del análisis de políticas como Harold Lasswell y Herbert Simon aludieron al diseño de políticas, las discusiones más explícitas comenzaron a fines de los años setenta y principios de los ochenta (Dryzek, 1983; Linder y Peters, 1984). Estas discusiones iniciales sobre diseño fueron, en cierta medida, una respuesta al énfasis colocado en los estudios de

políticas en teorías y métodos de análisis que estaban aislados de las necesidades de los tomadores de decisión en las políticas públicas. Los estudios de políticas en ese momento estaban más centrados en hallar buenas explicaciones políticas y sociales de las elecciones de políticas, que en comprender qué hace que las políticas funcionen de manera efectiva.

Esta afirmación puede ser un poco exagerada, pero también contiene mucho de verdad. Esta preocupación por el estado del análisis quedó bien reflejada en el título del artículo pionero de John Dryzek (1983) sobre diseño: «Don't toss coins in garbage cans» («No arroje monedas a los botes de basura...»), en donde se mostraba una enfática preocupación por la racionalidad limitada y los modelos estadísticos en los estudios de políticas. Los modelos proporcionaban explicaciones o descripciones útiles de las decisiones, pero no eran de mucha ayuda para los tomadores de decisión que intentaban mejorar la calidad de las políticas. Decir que las oportunidades u ocasiones para formular políticas son en gran medida aleatorias, pudiera ayudar a describir algunos resultados, pero no ayuda a saber qué opciones de políticas tomar cuando surge la oportunidad. Tampoco es de mucha ayuda cuando se intentan fabricar oportunidades para crear nuevas políticas.

Este *cri du coeur* proseguía al de Rittel y Webber (1973) sobre los problemas viciosos; aquellos, aproximadamente una década antes, habían argumentado que la mayoría de los problemas simples que enfrentaba el gobierno habían sido resueltos y que todo lo que quedaba eran problemas viciosos que no podían resolverse, ni siquiera conceptualizarse, fácilmente. Esa observación bastante pesimista también podría ser vista como un llamado a prestar mayor atención al diseño de políticas. Si los problemas de políticas públicas eran realmente más difíciles, entonces era necesario desarrollar metodologías para el diseño y comenzar a aplicar esas metodologías a los problemas apremiantes de la sociedad.

Los intentos iniciales de diseño sistemático de políticas, realmente se enfocaron en cómo diseñar, asumiendo que el proceso de diseño en políticas públicas sería más análogo al diseño en ingeniería de lo que en realidad era cierto. Los primeros intentos de desarrollar el diseño dentro del campo del análisis de políticas produjeron de hecho enfoques de diseño bastante tecnocráticos. El supuesto implícito era que, con suficiente análisis, los académicos (y los practicantes) podrían desarrollar un conjunto de algoritmos para vincular las soluciones a los problemas y dar a los responsables de formular las políticas una respuesta clara sobre lo que sería una buena o incluso la mejor solución para el problema.

Si bien el pensamiento sobre diseño surgió de una cierta insatisfacción con la dirección de la teoría y la metodología social, puede haber ido demasiado lejos en la dirección opuesta. En lugar de aceptar el carácter aleatorio inherente a una buena parte de la formulación de políticas, la lógica de diseño apeló inicialmente a supuestos demasiado deterministas. También tendía a suponer que sabíamos mucho más de lo que realmente sabemos sobre los procesos sociales y económicos en los que los gobiernos intervienen cuando elaboran

políticas. Este optimismo sobre nuestro nivel de conocimiento era una antítesis casi completa del escepticismo de aquellos académicos preocupados por los problemas viciosos.

Quizás la debilidad más evidente en la literatura temprana sobre el diseño de políticas es que tendió a ignorar la política y el papel dominante que juega esta en la toma de decisiones de políticas públicas. La dimensión política de la formulación de políticas es más que una fuerza aleatoria que interfiere con un mundo mentalmente ordenado; se trata de un modo más fundamental de asignar los recursos públicos. Especialmente en los sistemas políticos democráticos, el proceso político es esencial para legitimar las decisiones y determinar qué es una «buena» política. Esas decisiones pueden ser sub-óptimas desde una perspectiva técnica, pero siguen siendo las decisiones correctas dentro del contexto político.

La naturaleza misma del diseño de políticas también planteó algunas dificultades para los aspirantes a diseñadores. Un ingeniero o arquitecto esencialmente diseña un objeto, mientras que un diseñador de políticas diseña un sistema e interviene en un sistema en operación. Por lo tanto, no solo el diseñador debe comprender las políticas como un objeto legal o económico, sino que debe entender las innumerables relaciones que las afectarán y se verán afectadas por la política. Si bien ha habido un mayor interés en la complejidad de las políticas durante la última década (ver Cairney y Geyer, 2015; Peters, Pierre y Galaz, 2019), el diseño de políticas es intrínsecamente complejo e involucra múltiples partes móviles relacionadas de manera variable.

Dicho esto, los intentos iniciales de pensar sistemáticamente sobre el diseño de políticas tuvieron algunas consecuencias positivas. Además de incluir el asunto en la agenda de los investigadores, este trabajo inicial también identificó algunos elementos cruciales para cualquier diseño. En particular, se argumentó que los diseñadores debían considerar: las causas de los problemas y sus características subyacentes (Peters, 2018), la naturaleza de los instrumentos de política que pueden ser empleados (Howlett, 2019), los valores que se utilizarán para evaluar el éxito o el fracaso de un programa y, finalmente, cómo implementar la política. Ninguno de estos requisitos de diseño es simple, ni tampoco lo es su vinculación, pero en conjunto le brindan al futuro diseñador una plantilla para pensar las políticas en un marco de diseño.

También debo señalar que, al mismo tiempo en que se desarrollaba esta concepción tecnocrática del diseño de políticas, había una corriente paralela de literatura que enfatizaba su dimensión democrática y participativa (Schneider e Ingram, 1997; deLeon, 1992). Estos académicos se interesaron en la democracia, no solo en términos del proceso de elaborar las políticas, sino también por la naturaleza (igualitaria) de sus resultados. Si bien la dimensión democrática, ciertamente, podría ser agregada como un parámetro más en cualquier proceso de diseño tecnocrático, esta literatura fue importante para subrayar la necesidad de enfatizar una mayor igualdad en los diseños.

Finalmente debo señalar que, durante su desarrollo inicial, la lógica del diseño de políticas estuvo en gran parte divorciada del verdadero ejercicio práctico de diseño. Como señala Alejandro Hernández en este dossier, el diseño debe tener una aplicación práctica. A medida que el campo se ha desarrollado, las aplicaciones prácticas de la teoría del diseño de políticas públicas se han vuelto más medulares, pero en las etapas iniciales la lógica del diseño se limitó en gran medida a la academia, mientras que los diseñadores de políticas del mundo real continuaban haciendo su trabajo sin referirse a los debates internos esbozados por Hernández.

### **Diseño en tiempo presente**

Después de varias décadas marcadas por un interés relativamente pequeño, hubo un renacimiento de la investigación sobre el diseño de políticas a principios del siglo XXI (Howlett y Lejano, 2013). Como ya se señaló, esto fue, al menos en parte, una respuesta a la percibida necesidad de pensar sistemáticamente sobre los principales desafíos de política que enfrentaban los gobiernos al momento. Además, la austeridad que comenzó para los gobiernos durante la Gran Recesión no estaba disminuyendo; y los gobiernos tenían que aprender a gobernar de manera más inteligente en función de continuar prestando servicios públicos mientras intentaban actuar dentro de las restricciones fiscales (Kickert y Randma-Liiv, 2015).

La nueva ola de interés en el diseño se ha enfocado principalmente en los instrumentos de políticas públicas. El estudio de los instrumentos ha sido una parte primordial de los estudios de políticas desde la publicación del libro seminal de Christopher Hood (1984; véase también Bemelmans-Videc, Rist y Vedung, 1998). La literatura contemporánea sobre instrumentos quizás ha hecho demasiado hincapié en su papel en el diseño, bajo el supuesto (generalmente implícito) de que seleccionar instrumentos es todo lo que realmente importa para diseñar políticas.

Si bien las estructuras burocráticas tradicionales pueden haber sido efectivas para el diseño de políticas en el pasado, existe la idea de que alterar las estructuras puede producir mejores políticas a un mayor ritmo. En particular, gran parte de la investigación contemporánea examina el papel que instituciones más colaborativas y abiertas pueden desempeñar en el diseño (Lewis, McGann y Blomkamp, 2019; Considine, 2018). Conceptos como *laboratorios* y *charrettes* de políticas, o simulación de políticas públicas han sido desarrollados para abrir el proceso de diseño a más grupos interesados y, en el extremo, lograr diseños participativos de políticas (ver Fischer y Boossabong, 2019). Estas estructuras no solo incrementan la naturaleza democrática del diseño, sino que también pueden generar políticas más efectivas.

### **El futuro del diseño de políticas**

Las descripciones del pasado y el presente del diseño de políticas son importantes, pero más aún lo es comprender el futuro del diseño. Los problemas viciosos del pasado se han convertido en «súper viciosos» (Levin *et al.*, 2012) y se han vuelto aún más desafiantes para los tomadores de decisión. Estos problemas deben enfrentarse en una era en la que los gobiernos parecen disfrutar de menos confianza de sus ciudadanos y también tienen menor acceso a los recursos. El diseño de políticas nunca ha sido una tarea fácil, pero parece que será una tarea aún más difícil y exigente en el futuro.

La buena noticia es que, a medida que han aumentado los desafíos para el diseño de políticas, también lo han hecho las herramientas, tanto teóricas como metodológicas, para abordarlos. A nivel teórico y analítico, ha habido importantes adiciones a las perspectivas a las que los académicos pueden apelar frente al diseño de políticas. En el nivel más básico, los académicos (ver Fontaine en este número) están considerando el proceso de diseño de políticas a través de los lentes de amplios enfoques ontológicos y metodológicos, en función de ubicarlo en los debates científicos más amplios sobre políticas y las ciencias sociales en general.

Es probable que persistan dos tendencias importantes iniciadas en el pensamiento contemporáneo sobre el diseño de políticas y que adquieran más relevancia en el futuro de este campo de investigación. Una es el interés en la relación entre las estructuras institucionales y las políticas públicas. Esta área de investigación se inició, en parte, basada en supuestos sobre la capacidad de colaboración y participación para mejorar la calidad de los diseños, pero la investigación podría extenderse. A pesar de cierta pérdida de fe en la capacidad de los expertos para ayudar a tomar buenas decisiones, el diseño de instituciones para procesar y evaluar mejor la asesoría para las políticas parece ser una dirección importante para continuar la investigación.

La necesidad de incorporar la experticia de manera más efectiva en la formulación de políticas también puede requerir una integración más general de la política, las instituciones y el diseño. Como se señaló anteriormente, la naturaleza tecnocrática de gran parte de la literatura inicial sobre este tema tendió a separar la toma de decisiones políticas del diseño mismo. Esa separación es artificial y no refleja la realidad de la elaboración de políticas en los gobiernos, sin importar cuán profesionalizado pueda ser el gobierno. El creciente interés de los investigadores sobre la asesoría en políticas sectoriales y su papel en la configuración política debe conectarse al interés de los investigadores sobre legislaturas y ejecutivos acerca de la utilización de la asesoría dentro de esas instituciones.

Sin embargo, la relación entre instituciones y diseño de políticas puede extenderse más allá de la utilización de la asesoría en políticas sectoriales y la colaboración con los grupos de interés. Como Cecilia Medrano-Caviedes señala en su artículo en este dossier,

el diseño de las principales instituciones dentro de un gobierno puede afectar las políticas adoptadas; y debe existir cierta congruencia entre esas instituciones y esas políticas para que la gobernanza tenga éxito. La apertura de las instituciones a las ideas y la influencia proveniente de fuera del gobierno es quizás lo más importante y eso, a su vez, puede estar relacionado con la facilidad de flujo de la información dentro de la institución.

Una segunda área de interés persistente será la identificación y el análisis de los mecanismos sociales que son esenciales para el éxito de las políticas en general y los instrumentos de políticas públicas en particular. La idea de los mecanismos ha sido considerada durante algún tiempo en los estudios políticos (véase Mayntz, 1983) y la investigación contemporánea ha ido ampliando la comprensión sobre qué son los mecanismos y cómo afectan el desempeño de las políticas. La pregunta entonces es si identificar esos mecanismos contribuirá a la efectividad de los diseños o solo mejorará la comprensión académica de las políticas. En principio, ayudará a comprender la trayectoria causal que produce resultados, pero los diseñadores prácticos pueden estar interesados solamente en dichos resultados.

Aunque los problemas a los que se enfrentan los responsables de formular políticas públicas pueden ser más difíciles y súper viciosos, el futuro del diseño no es del todo sombrío. Varios campos de conocimiento emergentes deberían facilitar el trabajo y hacer que los diseños resultantes sean más efectivos. El primero, y quizás el más discutido de estos, es la capacidad de usar grandes bases de datos (McNeely y Hahm, 2014). Las organizaciones públicas y privadas han recopilado grandes cantidades de información digitalizada, y parte de esta información es relevante para las políticas. Estas bases de datos masivas ya están siendo explotadas para la formulación de políticas, pero tienen mayor potencial para dar forma a las elecciones en el futuro.

A pesar de todos los avances que pueden verse venir en teorías y métodos, no debemos esperar que estos resuelvan nuestros problemas de diseño de políticas. Del mismo modo que los académicos pioneros en el campo asumieron que las soluciones tecnocráticas eran posibles y deseables, el entusiasmo actual por recursos como las grandes bases de datos podrían terminar en una decepción si la gran cantidad de información disponible fuera solo marginalmente relevante para las políticas e informara más sobre qué hace la gente, en lugar de por qué lo hace y cómo hacer que cambien. El interés en el análisis conductivo de políticas también es prometedor, pero nuevamente puede abordar solo algunos aspectos del diseño de políticas.

### **Retos continuos para el diseño**

Los avances en las teorías pueden ser más alentadores para el diseñador de políticas. Si sabemos más sobre por qué los individuos responden a las políticas de la manera en

que lo hacen y entendemos mejor qué hace que los instrumentos funcionen, y en qué circunstancias, entonces tendremos una mayor posibilidad de diseñar buenas políticas. Pero para usar bien las teorías y la información aún se requiere un juicio humano y la capacidad de integrar no solo toda la información teórica y técnica, sino también algunas de las sutilezas que pueden, en última instancia, hacer o deshacer un diseño.

El contexto es uno de los factores más importantes que deben ser incluidos en cualquier comprensión integral del diseño (Faletti y Lynch, 2009). La elaboración de políticas en general y el diseño de políticas en particular se realizan dentro de un contexto social, económico y cultural particular. Esto es cierto para la investigación sobre diseño tanto como para el diseño en sí mismo. Al respecto, las discusiones sobre el diseño en este dossier se basan en la literatura internacional, pero también están influenciadas por el contexto latinoamericano. El impacto del contexto en el diseño es profundo, pues determina qué políticas pueden considerarse apropiadas y qué instrumentos pueden ser oportunos para implementar la política.

La dinámica política, como otro aspecto del contexto del diseño, merece una atención especial. La elaboración de políticas y las políticas resultantes son inherentemente políticas y todas las políticas producen cierto grado de redistribución —sea en términos de dinero, estatus, derechos o lo que sea— dentro de la sociedad. Las discusiones iniciales sobre el diseño fueron muy apolíticas, pero curiosamente algunas de las discusiones contemporáneas lo son también. Si bien la preocupación por los mecanismos es importante desde una perspectiva científica, puede suponerse, fácilmente, que los mecanismos no tienen relevancia política propia, al igual que los instrumentos de políticas tienen su propia economía política.

Siguiendo lo anterior, quizás también se presta una atención inadecuada a la intervención de los diseños: la implementación. Este aspecto del diseño de políticas también tiene una dimensión política y, además, puede ser crucial para el éxito de cualquier intervención. El énfasis creciente en analizar la importancia de la «burocracia a nivel de calle» en los procesos de gobierno (Hupe, 2019) ha demostrado el papel crucial que pueden desempeñar los niveles inferiores de la burocracia de Estado para volver efectivas las políticas públicas. Sin embargo, la brecha artificial entre el análisis de políticas y la administración pública ha tendido a minimizar el impacto de esa investigación en el diseño.

Además del contexto socioeconómico, el diseño debe considerar el contexto político. Gran parte de la discusión sobre el diseño sugiere que la política se escribe sobre una tabla rasa. Sin embargo, en la realidad, cualquier política nueva suele ser inyectada en un espacio de políticas abarrotado y se debe hacer que funcione junto con muchas políticas existentes. Del mismo modo, esas políticas «nuevas» pueden constituir simplemente reelaboraciones de políticas existentes que representan intentos de mejorar las políticas

que ya están vigentes (Carter, 2012; Hogwood y Peters, 1983). De esta manera, volver a hacer las políticas existentes implica hacer frente a las ideas y los intereses establecidos, lo que hace que el nuevo diseño pueda ser aún más polémico y conflictivo que una política genuinamente innovadora.

Así como la burocracia a nivel de calle ha sido olvidada, en parte, en el pensamiento sobre diseño de políticas, también lo han sido los problemas de coordinación e integración de políticas (Peters, 2015; Tosun y Lang, 2017). Cuando se crea una nueva política o se revisa una antigua, se debe hacer que funcione junto con otras políticas que ya existen. Diseñar políticas sin tener en cuenta un espacio de políticas ya hacinado puede reducir la efectividad de la nueva política, sin importar cuán bien diseñada esté en otras dimensiones. Por lo tanto, el diseño de políticas implica diseñar no solo una intervención singular sino un sistema de gobierno.

### Conclusiones

El regreso del diseño al centro de la literatura sobre políticas públicas debería abonar a la mejora de las políticas que reciben los ciudadanos, así como al pensamiento de los académicos en políticas públicas. La vuelta a pensar en el diseño ha sido motivada en parte por la inmensidad de los desafíos de políticas públicas que enfrentan los gobiernos contemporáneos, pero este giro ha sido atenuado por los instintos populistas de esos mismos gobiernos a evitar pruebas y análisis en favor de simples respuestas ideológicas, o incluso personales, a los problemas.

Sin embargo, la reactivación del interés en el diseño de políticas no es una panacea. El diseño debe estar estrechamente relacionado con factores políticos y con el entorno socioeconómico en el que se realiza. Al final, el diseño de políticas es un producto de la comprensión y la imaginación humanas, quizás más que una creación de fórmulas. Lo que puede hacer nuestro interés académico en el diseño es informar a los diseñadores de los factores a considerar las posibles dificultades, así como recomendar instituciones y procesos que puedan producir (en promedio, por supuesto) mejores políticas. El conocimiento que tenemos ahora sobre el diseño aún requiere una extensión y una elaboración mucho mayores para cumplir la promesa del diseño de políticas.

### Referencias bibliográficas

**Bason, Christian** (2016). *Design for Policy*, Londres: Routledge.

**Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung** (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.

**Cairney, Paul y Robert Geyer** (2015). «Introduction», en Robert Geyer y Paul Cairney, eds., *Handbook on Complexity and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Camillus, John C.** (2008). «Strategy as a Wicked Problem», en *Harvard Business Review*, vol. 86, n° 5, pp. 98-110.
- Carter, Pam** (2012). «Policy as Palimpsest», en *Policy & Politics*, vol. 40, n° 3, pp. 423-443.
- Considine, Mark** (2018). «Thinking Outside the Box: Applying Design Theory to Public Policy», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Londres: Routledge.
- deLeon, Peter** (1992). «The Democratization of the Policy Sciences», en *Public Administration Review*, vol. 52, n° 2, pp. 125-129.
- Doz, Yves y Mikko Kosonen** (2010). «Embedding Strategic Agility: A Leadership Agenda for Accelerating Business Model Renewal», en *Long-Range Planning*, vol. 43, n° 2-3, pp. 370-382.
- Dryzek, John** (1983). «Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, vol. 3, n° 4, pp. 345-367.
- Falleti, Tulia G. y Julia F. Lynch** (2009). «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis», en *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 9, pp. 1143-1166.
- Fischer, Frank y Piyapong Boossabong** (2019). «Deliberative Policy Design: From Theory to Practice in Khon Kaen Thailand». Ponencia presentada en la 4ª. International Conference on Public Policy, Montreal, 26-28 de junio.
- Head, Brian W. y John Alford** (2015). «Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management», *Administration & Society*, vol. 47, n° 6, pp. 711-739.
- Hogwood, Brian y B. Guy Peters** (1983). *Policy Dynamics*, Brighton: Wheatsheaf.
- Hood, Christopher** (1984). *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House.
- Howlett, Michael** (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, 2da. ed., Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Raúl Lejano** (2013). «Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design», en *Administration & Society*, vol. 45, n° 3, pp. 357-381.
- Hupe, Peter**, ed. (2019). *Research Handbook on Street Level Bureaucracy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ingram, Helen, Peter deLeon y Anne Schneider** (2016). «Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner», en B. Guy Peters y Philippe Zittoun, eds., *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Jordan, Andrew J. y John R. Turnpenny** (2015). *The Tools of Policy Formulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, Walter y Tiina Randma-Liiv** (2015). *Europe Managing the Crisis: The Politics of Fiscal Consolidation*, Londres: Routledge.
- Levin, Kevin, Benjamin Cashore, Steven Bernstein y Graeme Auld** (2012). «Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change», *Policy Sciences*, vol. 45, n° 2, pp. 123-152.
- Lewis, Jenny M., Michael McGann y Emma Blomkamp** (2019). «When Design Meets Power: Design Thinking, Public Sector Innovation and the Politics of Policymaking», *Policy & Politics*, vol. 48, n° 1, pp. 111-130.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1984). «From Social Theory to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, vol. 4, n° 3, pp. 237-259.
- 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.
- McNeely, Connie L. y Jong-on Hahm** (2014). «The Big (Data) Bang: Policy, Prospects and Challenges», en *Review of Policy Research*, vol. 31, n° 4, pp. 304-310.
- Peters, B. Guy** (2015). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Policy Coordination*, Lawrence: University Press of Kansas.

**Peters, B. Guy** (2018). *Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Peters, B. Guy, Jon Pierre y Victor Galaz** (2019). «Simple solutions for complexity?», en Victor Galaz, ed., *Global Challenges, Governance, and Complexity: Applications and Frontiers*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Rittel, Horst W. y Melvin M. Webber** (1973). «Dilemmas in a General Theory of Planning», en *Policy Sciences*, vol. 4, n° 2, pp. 155–169.

**Salamon, Lester M.** (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York: Oxford University Press.

**Schneider, Anne y Helen Ingram** (1997). *Policy Design for Democracy*, Lawrence: University Press of Kansas.

**Tosun, Jale y Achim Lang** (2017). «Policy Integration: Mapping the Different Concepts», *Policy Studies*, vol. 38, n° 6, pp. 553-570.

**Vickers, Geoffrey** (1968). «Science and Appreciative Systems», *Human Relations*, vol. 21, pp. 99-119.

## El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica\*

Carlos Miguel Rodrigues de Caires\*\*

pp. 13-45

### Resumen

Este artículo identifica tres etapas en la evolución de la perspectiva del diseño en políticas públicas. Tras una fase de exploración y descubrimiento, el diseño se volvió objeto de teorización explícita a partir de la década de 1980. Este desarrollo teórico se desplegó en torno a cuatro grandes perspectivas. Aunque en los últimos años el diseño ha entrado en una fase de consolidación, caracterizada por mayor desagregación teórica, reflexión metodológica e intercambio intra e interdisciplinario, esta escisión ha persistido. Al respecto, se propone una agenda de cinco dimensiones que, a modo de ejes convergentes, conforman un terreno de discusión común adecuado para facilitar el diálogo y precisar las diferencias.

### Palabras clave

Políticas públicas / Diseño de políticas / Análisis de políticas / Instrumentos de políticas

### Abstract

This paper identifies three stages in the evolution of the design perspective in public policy. After a phase of exploration and discovery, the design became the object of explicit theorization in the 1980s. This theoretical development occurred around four approaches. Although in the last few years the design perspective has entered in a consolidation phase, characterized by greater theoretical disaggregation, methodological reflection and intra and interdisciplinary exchange, the split has persisted. I propose a five-point agenda that, as converging axes, can establish a common ground adequate for discussion that might facilitate dialogue and clarify differences.

### Keywords

Public Policy / Policy Design / Policy Analysis / Policy Instruments

\* Este artículo es resultado parcial del proyecto de investigación doctoral titulado «Los efectos de la transparencia presupuestaria sobre el control democrático en América Latina», desarrollado en el Grupo de Investigación en Políticas Comparadas de Flacso-Ecuador.

\*\*Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (UCV). Magister en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV) y en Políticas Públicas (Flacso- Ecuador). Doctor en Políticas Públicas y miembro del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (Flacso-Ecuador). Correo-e: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

### **Introducción: los tres momentos del diseño de políticas**

La vocación de diseño ha estado incorporada a las políticas públicas desde el propio origen de las «ciencias de políticas» a mediados del siglo XX. Como actitud general, la búsqueda del diseño ha respondido a la necesidad de conectar de manera más explícita la investigación y la práctica, la ciencia y la política, en función de crear políticas más adecuadas y efectivas. El grado en que esta orientación ha sido reconocida de manera explícita en las teorías y las implicaciones prácticas derivadas de ella, sin embargo, han variado en el tiempo.

Algunos intentos de ordenar este complejo y dinámico campo de investigación se han enfocado en periodizar su trayectoria histórica. Con el fin de evidenciar el agotamiento de los enfoques «tradicionales» y la consecuente necesidad de un «nuevo diseño», algunos autores (Howlett y Rayner, 2007; Howlett, 2011; Howlett y Lejano, 2013) se han enfocado en sistematizar la literatura sobre instrumentos de políticas, identificando entre tres y cinco etapas sucesivas, ordenadas en una secuencia lógica desde la construcción rudimentaria de inventarios de instrumentos hasta los estudios prescriptivos sobre los modos más efectivos de combinarlos. Otras periodizaciones han enfatizado asuntos específicos como el tratamiento dado a la efectividad de las políticas (Peters *et al.*, 2018) o los efectos políticos de los diseños sobre sus destinatarios o poblaciones objetivo (Schneider e Ingram, 1997).

La historia del diseño también ha sido interpretada, desde una perspectiva crítica, como el reflejo de las tensiones intelectuales y políticas entre los intentos tecnocráticos de suprimir la complejidad, conflictividad y ambigüedad propios de la lucha política, y los esfuerzos democráticos por abrir el trabajo de políticas a una pluralidad de voces y narrativas (Colebatch, 2018). La crítica al reduccionismo ha sido acompañada de un llamado a adoptar perspectivas más comprehensivas, en las que el diseño es visto como un tipo de saber práctico y humanista, orientado a expandir el espacio de soluciones (Peters y Rava, 2017).

Estos ejercicios de ordenación cronológica tienen deficiencias. En general, responden a posturas teóricas estrechas que intentan evidenciar el «agotamiento» de ciertas perspectivas con el fin de legitimar nuevas proposiciones. Por un lado, se tiende a reducir el diseño a uno de sus componentes (selección de instrumentos) u objetivos (efectividad de las políticas); por el otro, la pluralidad de abordajes es suplantada por la confrontación de dos grandes relatos esquemáticos sobre la naturaleza del gobierno.

Emulando la periodización construida por Lowndes y Roberts (2013) respecto a la evolución del pensamiento institucionalista en ciencia política, en este artículo se adopta una perspectiva más explícitamente analítica para reordenar la trayectoria histórica del diseño de políticas en tres grandes etapas. Estos momentos están interconectados en un proceso evolutivo continuo, pero se diferencian por sus atributos y resultados específicos.

En particular, interesa indagar respecto a ¿cómo ha evolucionado la perspectiva del diseño de políticas?; ¿cuáles son los principales acuerdos y desacuerdos entre las distintas aproximaciones?; ¿cuáles son sus desafíos contemporáneos?; ¿existen en la actualidad señales de convergencia?; si es así, ¿cómo interpretarlas? Si bien se admite la arbitrariedad intrínseca a cualquier ejercicio de periodización, se intenta repasar la trayectoria de manera equilibrada, tomando nota de la reciente consolidación del diseño y proponiendo una agenda de cinco puntos que, a modo de ejes, pueden organizar el intercambio entre aproximaciones diferentes.

El primer momento del diseño, iniciado con la propuesta original de las ciencias de políticas y culminado en la década de los ochenta, estuvo marcado por la exploración rudimentaria de los supuestos meta-teóricos del diseño. En esta etapa, el diseño no gozó de un estatus independiente, sino que estuvo integrado de manera implícita en los esfuerzos por dotar a las ciencias de políticas de capacidades para comprender la complejidad y variabilidad contextual propias de la acción pública, y crear conocimiento útil a la toma de decisiones.

La segunda etapa (1984-2011) se caracterizó por la proliferación de proposiciones teóricas divergentes sobre el diseño, en tanto objeto explícito de investigación. Esta temprana pero persistente escisión sedimentó la configuración de cuatro aproximaciones principales, comparables entre sí por sus distintos posicionamientos respecto a los fundamentos meta-teóricos y componentes teóricos del diseño.

La fase que inicia en 2012 puede ser catalogada como una etapa de consolidación del diseño. A diferencia del período previo, cuyo rasgo distintivo fue el desarrollo cualitativo de teorías alternativas de alcance circunscrito, en los últimos años se ha registrado un crecimiento considerable del número de publicaciones académicas. Animado por este interés creciente, se ha progresado en la desagregación y precisión de los planteamientos conceptuales y teóricos, la puesta en cuestión de las diferencias ontológicas y metodológicas y la intensificación de los intercambios con marcos, enfoques y perspectivas diferentes.

A pesar de estos progresos, el principal desafío sigue estribando en lograr mayor comunicación entre los investigadores, decisores y diseñadores que se amparan en diferentes teorías. Si bien no se trata de obviar las apuestas ontológicas «incomensurables» subyacentes en cada postura, es posible identificar cinco áreas o dominios que pueden operar como zonas de convergencia: el rol del tiempo, del espacio, del poder, del conocimiento y de los mecanismos. Reunir esfuerzos en torno a estos ejes no implica generar superposiciones y fusiones en la forma de una teoría general del diseño sino, más modestamente, precisar la naturaleza de las diferencias y facilitar una mayor comprensión mutua.

El resto del artículo está organizado en cuatro partes. Las siguientes tres se refieren a cada una de las fases definidas en la trayectoria del diseño: exploración y descubrimiento;

teorización y divergencia, y consolidación. Estas secciones recogen de manera apretada una producción académica extensa y presentan sus principales hitos. En las conclusiones se presenta la agenda de convergencia, articulada por el propósito general de avanzar hacia un marco de diseño institucional de políticas.

### **Los inicios no declarados del diseño de políticas: fase de exploración y descubrimiento (1950-1983)**

La vocación de diseño en los estudios de políticas y administración pública precedió a su teorización explícita (Simon 1996; Howlett, 2011; Peters y Rava, 2017; Peters, 2018). Esta fase pre-teórica puede caracterizarse por tres rasgos principales. Primero, las ciencias de políticas originales se erigieron sobre tres supuestos que posteriormente conformarían los fundamentos meta-teóricos del marco de diseño. Segundo, en este contexto, las inquietudes vinculadas al diseño se expresaron de manera implícita y tuvieron una relevancia secundaria. Tercero, y como consecuencia, las discusiones sobre diseño se expresaron lenta y subordinadamente como derivación del interés en los instrumentos de gobierno, solo adquiriendo un estatus más definido en la medida en que el énfasis en la implementación mostró sus limitaciones.

Las ciencias de políticas delineadas por Harold Lasswell irrumpieron con la promesa de integrar de manera más consciente y sistemática los medios y fines de la acción pública en función de lograr decisiones colectivas que, haciendo un uso más eficiente de los recursos intelectuales y materiales disponibles, resolvieran efectivamente los conflictos básicos de las sociedades «abiertas» (Lasswell, 1992a [1951]:79). En un contexto político-ideológico marcado por la confrontación entre la democracia liberal y la planificación central, se buscaba desarrollar modelos que permitieran combinar la creatividad, las ciencias establecidas y las formas alternativas de conocimiento en la producción y evaluación de alternativas de intervención (Lasswell, 1992a [1951]:90-101).

Este conjunto de ciencias se organizó sobre principios de contextualidad, utilidad y complejidad. La orientación contextual responde a la constatación liberal de que la intervención gubernamental es solo un elemento de los procesos sociales y, como tal, surge y actúa en campos de fuerzas sociopolíticas, condiciones estructurales y orientaciones culturales que la trascienden. La orientación hacia los problemas o las decisiones es una manifestación de la concepción utilitaria del conocimiento científico, de acuerdo con la cual el valor de la ciencia depende de su capacidad para aportar a la solución de desafíos prácticos. Este principio de utilidad se conecta además al proyecto normativo del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la realización plena de la dignidad humana. Por último, la idea de que las políticas son internamente complejas y se insertan en sistemas multinivel deriva en el imperativo de combinar una diversidad de enfoques, métodos y técnicas de análisis para comprenderlas y manipularlas (Lasswell, 1992b [1971]:110).

Aun sin evocar intenciones explícitas de diseño, la enunciación original de estos supuestos proveyó el lenguaje meta-teórico del cual se alimentaría luego el diseño de políticas (Linder y Peters, 1984; Ingraham, 1987). Esta evocación, ocurrida treinta años después, fue en realidad una respuesta a las versiones reduccionistas impuestas al estudio de políticas durante las décadas de 1960 y 1970. En lugar de provocar una relación productiva entre conocimiento y política, el campo de las políticas se fracturó rápidamente en dos visiones opuestas (Torgerson, 1992:200-207). Una perspectiva dominante, de corte tecnocrático, concibió las políticas como un ejercicio racional y objetivo, despojado de valores y guiado por la ciencia positivista. La otra óptica, menos relevante, subrayó que en la práctica el poder se impone a la ciencia y los decisores solo apelan al discurso científico para legitimar sus cálculos políticos.

Buscando salidas a esta polarización, en estas décadas se ensayaron intentos de recuperar la orientación original trazada por Lasswell, acomodando en el análisis el rol de los valores, la diversidad de formas de conocimiento, las restricciones y oportunidades político-institucionales y la complejidad de los problemas. En conjunto, estos factores determinarían el rango de posibilidades realmente existentes para formular políticas efectivas e innovadoras (Dror, 1970:2; deLeon y Martell, 2006:38-43).

Varios autores destacaron en particular la necesidad de entender mejor los instrumentos de gobierno, sus capacidades y efectos. Esta literatura instrumental clásica aborda la efectividad de las intervenciones públicas a la luz de la multiplicidad de opciones instrumentales existentes (Lasswell, 1951, citado en Peters y Rava, 2017:5-6; Dahl y Lindblom, 1963). Aunque pioneros, estos trabajos estuvieron marcados por un interés casi exclusivo en garantizar la eficiencia económica y se enfocaron en inventariar y organizar los instrumentos disponibles en categorías generales (Kirschen *et al.*, 1964, citado en Howlett, 2011:45; Hood, 1983).

Otros imperativos relevantes en la selección de instrumentos fueron progresivamente reconocidos y discutidos. Teniendo en cuenta que los instrumentos se dirigen a modificar comportamientos, un aspecto clave se refiere al grado y objeto de la coerción. Por un lado, la coercitividad se propuso como el principal criterio de selección, bajo el supuesto de que existe una preferencia general por los instrumentos menos coercitivos de la escala, avanzando hacia niveles superiores solo en la medida en que la resolución del problema lo requiere (Doern, 1983). Por el otro, según su modalidad y objeto particular de coerción, las políticas detonarían diferentes dinámicas políticas, es decir, diferentes patrones de organización colectiva e interacción entre actores estatales y no estatales (Lowi, 1972).

Estos análisis instrumentales no plantearon una conexión explícita con los problemas más amplios del diseño de políticas. En particular, no avanzaron a abrir la «caja negra» de la formulación de alternativas de intervención ni respondieron a la pregunta de cómo surge el conjunto de cursos de acción de entre los cuales los gobiernos escogen sus

intervenciones. En la lógica secuencial del ciclo de políticas, la etapa de formulación fue subordinada por el énfasis sucesivo en la toma de decisiones (1950-1960) y en la implementación de dichas decisiones (1970), quedando sometida a la falsa dicotomía entre un ejercicio altamente creativo y contingente o una operación hiper-racional y modelizada (May, 1981:227; Alexander, 1982:279).

A inicios de los años ochenta, varios autores (May, 1981; Alexander, 1982; Dryzek, 1983; Mayntz, 1983) apelaron al entonces extraño término «diseño», de uso más común en planificación urbana, para reclamar la necesidad de un tratamiento más consciente de la creación de las políticas. Esta literatura «descubrió» al diseño como una alternativa intermedia entre dos formas teóricamente inadecuadas y empíricamente imprecisas de tratar el origen de las políticas: como un proceso altamente contingente e imprevisible y como una actividad muy esquemática y sistemática. Bajo esta óptica, el gobierno no sería ni súperpoderoso ni impotente, sino que tendría una capacidad restringida de modificar las situaciones económicas y sociales en las que interviene. El reto del diseño estribaría en comprender mejor la naturaleza de estas limitaciones y oportunidades, e integrar este conocimiento en expandir la capacidad gubernamental de solucionar problemas en escenarios usualmente complejos, inciertos y conflictivos.

El diseño se erigió en estos primeros textos como respuesta a la tendencia a producir un cierre prematuro del proceso de generación y valoración de alternativas y a la propensión a subestimar la complejidad e incertidumbre a las que se enfrentan los gobiernos. En lugar de reducir la reflexión, trasladando tareas al mercado o introduciendo mecanismos automáticos de respuesta gubernamental, se trataría de generar procesos más conscientes y reflexivos de decisión, cultivando capacidades individuales, organizacionales y sistémicas adecuadas a la gobernanza de los asuntos públicos (Dryzek, 1983:356).

Diversos argumentos se esgrimieron a favor de la transición a una actitud explícita de diseño. En primer lugar, el diseño fue responsabilizado de tareas prácticas singulares: frente a la complejidad, clarificar los problemas y el contexto general en el que se originan; frente a la diversidad, ordenar y clasificar las soluciones alternativas disponibles, y frente a la incertidumbre, especificar la teoría causal que conecta la implementación de las soluciones diseñadas al comportamiento de los grupos destinatarios y a la solución de los problemas (Dryzek, 1983:357-360; Mayntz, 1983:126).

En segundo lugar, se cuestionó la uniformidad cognitiva y normativa subyacente al pensamiento previo sobre políticas públicas. La racionalidad económica dominante, basada en la búsqueda de eficiencias asignativas y técnicas, fue contrapuesta a la amplia evidencia de que los diseños están fuertemente influidos por los cálculos políticos de los decisores, particularmente por su percepción de los efectos positivos o negativos de los instrumentos sobre su desempeño electoral (Trebilcock y Hartle, 1982:30-43).

Además de la capacidad de producir los resultados buscados al menor costo posible, la evaluación de los instrumentos se extendió para abarcar su proceso de selección, el ajuste al contexto y las consecuencias éticas sobre la autonomía de los individuos expuestos a la política (Hood, 1983:133). Ante la imposibilidad práctica de satisfacer un criterio ideal de optimización, el desafío radicaría en lograr diseños robustos, capaces de mantener buen desempeño en la mayor cantidad de criterios y escenarios potenciales (Dryzek, 1983:360).

En tercer lugar, se identificaron varias limitaciones y problemas en la práctica «real» del diseño de políticas. El dominio de determinados valores y reglas en los ámbitos institucionales restringe el espacio de exploración de alternativas y trunca prematuramente la búsqueda de opciones, impidiendo el desarrollo de procesos de iteración experimental entre problemas e instrumentos (Alexander, 1982:282). Estas constricciones se expresarían en dos niveles y sentidos: a nivel sectorial, en los dominios específicos de políticas, como una herencia de decisiones previas, cuyos efectos son acumulativos e interdependientes; a nivel del sistema político, como un conjunto de disposiciones estructurales y culturales que pueden intensificar las demandas sobre los gobiernos a la vez que reducir su margen político de maniobra (Mayntz, 1983:137).

Aunque estos trabajos expresaron un notorio cambio en la actitud académica, no alcanzaron a configurar una apuesta teórica explícita. La identificación de un conjunto de supuestos (complejidad, contextualidad, utilidad), componentes (problemas, instrumentos, valores), procesos (formulación, coordinación, implementación), y contextos (sectorial, sistémico), sin embargo, proveyó el material necesario al esfuerzo posterior para crear teorías de diseño.

## **Una escisión temprana y persistente: fase de teorización y divergencia (1984-2011)**

### **La configuración de cuatro perspectivas alternativas**

Linder y Peters (1984) elevaron la ambición del diseño al presentarlo como una salida teórica al agotamiento del entonces ubicuo ciclo de políticas. En lugar de acudir a las teorías generales de las ciencias sociales como guías para analizar y elaborar políticas, estos autores abogaron por dar un giro al diseño, elaborando específicamente teorías acerca de la sustancia y el proceso de las políticas. Estas proposiciones, al emanciparse de la sujeción a un paradigma teórico-ideológico particular, servirían para dar una cuenta más completa de la complejidad del mundo social y capturar de manera más analítica sus interdependencias y contingencias (Linder y Peters, 1984:237-240).

Este llamado fue acogido con receptividad en la comunidad de políticas. Sin embargo, más que converger en un cuerpo sistemático de proposiciones, conectadas entre sí como sistema por un lenguaje meta-teórico común (Ostrom, 2010:28), el diseño se conformó

progresivamente en torno a cuatro propuestas teóricas separadas, amparadas en distintas interpretaciones y usos del lenguaje compartido (cuadro 1).

Cuadro 1

**Cuatro perspectivas del diseño de políticas**

Diseño como	Combinación sistémica de mecanismos institucionales	Gobernanza reflexiva de problemas	Construcción social de poblaciones objetivo	Selección y calibración anidada de instrumentos
Complejidad	Multiplicidad de factores y condiciones dinámicas de carácter institucional	Ambigüedad, incertidumbre, dispersión e impredecibilidad	Multiplicidad de factores simbólicos, materiales, normativos y cognitivos	Niveles anidados de objetivos, medios, actores e ideas
Utilidad	Enfoque de rango medio, prospectivo, capaz de contrarrestar sesgos	Meta-marco orientado a la emancipación	Construcción de diseños democráticos y autocorrectivos	Efectividad en logro de objetivos claramente delimitados
Contextualidad	Ecología de contextos sistémicos, sectoriales y organizacionales	Complejo de factores que condiciona el carácter apropiado de marcos y narrativas	Sensibilidad a multiplicidad de demandas normativas	Modos de gobernanza y lógicas de políticas preestablecidas y persistentes
Proposiciones causales (problemas)	Complejidad de problemas y relación con capacidades de intervención	Construcciones sociales fáctico-normativas con grados variables de estructuración	Construcciones sociales vinculadas a representaciones de población objetivo	Énfasis en objetivos Perspectiva despolitizada centrada en el gobierno
Proposiciones instrumentales (instrumentos)	Mezclas de mecanismos de intervención en tanto operadores de cambios sistémicos	Predeterminados por marcos	Dispositivos socio-técnicos que materializan modos de regulación	Selección y calibración de herramientas de implementación sustantivas y procedimentales
Proposiciones normativas (valores)	Fundamentales e instrumentales, ubicados en múltiples dimensiones	Complejos, múltiples y disputados, susceptibles de clarificación y operacionalización	Crítica a manipulación y exclusión, promoción de valores democráticos	Perspectiva funcionalista desideologizada
Proposiciones operativas (implementación)	Ámbito y estilo organizacional de intervención	Combinación de mapeo hacia adelante y hacia atrás en función de lograr aprendizaje	Estructuras burocráticas que varían según niveles de discrecionalidad y recursos	Operacionalización y calibración continua de los instrumentos, ámbito administrativo

Fuente: elaborado por el autor.

¿Cuáles fueron las causas de esta escisión temprana, contrastante con la trayectoria convergente seguida por marcos analíticos como las coaliciones promotoras (ACF) y el análisis y desarrollo institucional (IAD)? La explicación abarca varios factores. En primer lugar, en tanto la retroalimentación teoría-práctica persistía –y en buena medida persiste– como deuda común de la comunidad de políticas, la perspectiva del diseño fue entusiastamente reivindicada por las distintas aproximaciones teóricas interesadas en la acción gubernamental. El ambiente intelectual pluralista estimulado por la crisis del paradigma racionalista, la renovación de los enfoques institucionalistas y la irrupción de las perspectivas interpretativistas, también animó tendencias centrifugas y animó cierto grado de competencia.

En segundo lugar, la magnitud de los desafíos internos confrontados por esta perspectiva fue determinante de la fragmentación. El formidable reto teórico de ordenar y jerarquizar la diversidad de factores, valores y actores intervinientes en los procesos de políticas, sin perder el horizonte de la utilidad práctica, dificultó la consolidación de un núcleo de proposiciones teóricas que fuese ampliamente aceptado.

A lo anterior se sumó, en tercer lugar, la distancia existente entre los planos intelectuales de los dos componentes del término. La brecha entre los supuestos ontológicos del pensamiento de diseño (ingeniería, arquitectura, publicidad) y de políticas (economía, ciencia política, sociología) se manifestó en problemas de asociación. Esto se reflejó en una fractura entre aquellos que, siguiendo una lógica ingenieril de diseño, se apegaron a la imagen de un mundo técnico ordenado, con relaciones lineales y objetos inertes, y los que, aproximándose desde las políticas públicas, ubicaron al diseño en un mundo político desordenado y conflictivo, con multiplicidad de relaciones entre objetos dinámicos.

El diseño también confrontó desafíos externos. Se insertó en una arena académica ocupada por marcos analíticos alternativos en búsqueda de afirmación y en una arena práctica poblada por emprendedores, asesores y analistas de políticas, equipados con distintas perspectivas conceptuales y herramientas técnicas para proponer y evaluar alternativas. La inevitable tensión entre la rigurosidad analítica y la utilidad práctica tendió a resolverse a través de la escisión entre distintas posturas teóricas.

La pluralidad constitutiva de la estructura del diseño se constata en dos niveles interconectados. En el plano meta-teórico, como se deslizó previamente, hay tres supuestos comunes a cualquier postura de diseño: la complejidad, la utilidad y la contextualidad. Estos principios corresponden a posturas ontológicas fundamentales, de carácter filosófico (complejidad), científico (utilidad) o transversales (contextualidad). En el plano teórico, es posible identificar cuatro conjuntos de proposiciones recurrentes en las distintas ópticas del diseño, referidas a los problemas, instrumentos, valores y estructuras organizacionales que, como materiales de trabajo, se combinan en los esfuerzos de diseño.

En la lógica filosófico-ontológica, es decir, como concepción del mundo, las políticas públicas son definidas como conjuntos parcialmente articulados que operan en sistemas adaptativos complejos: se componen de múltiples entidades o variables, cuyo comportamiento no es lineal, sino que depende de su combinación e interacción con otros objetos dinámicos, a partir de la cual se producen resultados difíciles de predecir.

En cuanto a la postura científico-ontológica, referida a la concepción del conocimiento sobre el mundo, la validez del conocimiento sobre diseño es una función de su valor o utilidad para la toma de decisiones y resolución de problemas. La existencia misma de las teorías de diseño se justifica en su promesa de servir a la mejora de las políticas, independientemente de los fines normativos y orientaciones ideológicas asumidas por los decisores.

El supuesto de la contexto-dependencia puede expresarse tanto filosófica como científicamente. En tanto concepción directa de la realidad, implica que las políticas, como fenómenos concretos, operan en interacción con factores que se encuentran en su entorno y que determinan la estructura de oportunidades y restricciones que los diseñadores pueden explotar. En tanto concepción del conocimiento sobre la realidad, significa que los hallazgos sobre las políticas producidos en determinado contexto están intrínsecamente ligados a su ámbito de producción y su integridad y sentido pueden ser severamente erosionados si son trasladados a otros contextos (Linder y Peters, 1995).

Estos tres principios son intrínsecos y subyacentes a cualquier aproximación al diseño. Su interpretación explícita y sus implicaciones teóricas y empíricas, sin embargo, difieren. Estas diferencias pueden ser observadas en cada uno de sus componentes teóricos: problemas, instrumentos, valores e implementación.

En efecto, las teorías del diseño surgen de interconectar de manera más o menos explícitas y sistemáticas cuatro «modelos» (Linder y Peters, 1984:240-241; Peters, 2018:21-23). La dimensión de los problemas se expresa en una concepción de la causalidad; la dimensión de los instrumentos, en una concepción de la instrumentación; la dimensión de los valores, en una concepción de la evaluación, y la dimensión de la implementación, en una concepción de la intervención. Las teorías del diseño combinan así proposiciones causales (sobre problemas y resultados), instrumentales y evaluativas en función de responder a preguntas sobre cómo han sido, son o deberían ser diseñadas las políticas.

### **El diseño como combinación de mecanismos institucionales: una perspectiva sistémica**

La primera aproximación deriva de los trabajos elaborados por Linder y Peters (1984;1987; 1988;1989;1990;1991;1998) y Peters (2005a; 2005b; 2005c) a lo largo de varias décadas. En esta lógica institucional, el diseño consiste en un meta-enfoque que ofrece guías para articular valores, modelos de causalidad y estrategias de selección de instrumentos con el

fin de producir mejores decisiones (Linder y Peters, 1987:468; 1988:743). Ocurre en un espacio multidimensional, no es reductible a un ejercicio de formulación de alternativas, selección de políticas o implementación de intervenciones, ni tampoco equivale al mero razonamiento instrumental (Linder y Peters, 1988:743-744).

El diseño enlaza de manera más o menos coherente decisiones respecto a tres mecanismos institucionales. La formulación contiene la definición de objetivos y selección de instrumentos en instancias dominadas por autoridades centrales; la implementación implica la aplicación operativa de los instrumentos por parte de organizaciones y grupos usualmente articulados mediante estructuras de implementación; el mecanismo contextual relaciona el diseño con sus condicionantes externos, ubicados a nivel del problema, de las organizaciones específicas o del sistema político en general (Linder y Peters, 1987:469). Diseñar políticas es, en consecuencia, un ejercicio de alineación institucional, que involucra modelar y guiar los mecanismos de modo que faciliten formas adecuadas de aprendizaje (sobre el contexto) y adaptación (de las políticas) conducentes a resultados apropiados (Linder y Peters, 1990:71).

Esta teoría se plantea como respuesta a la creciente complejidad del mundo social y a la necesidad de introducir razonamiento sistemático en la creación de las políticas (Linder y Peters, 1984:239). La complejidad se expresa en la diversidad de componentes del diseño, las dimensiones relevantes en cada componente, los actores y organizaciones involucradas, sus diversas preferencias sustantivas y procedimentales, y la superposición de niveles contextuales, así como en el carácter dinámico de los patrones de combinación de todos estos elementos.

A diferencia de los marcos sobre el proceso de políticas, limitados a explicar y evaluar los determinantes y efectos de las decisiones, el diseño declara su intención de servir prospectivamente a la formulación de alternativas (Linder y Peters, 1984:240). La utilidad práctica se expresa en la orientación temporal y el nivel de análisis. Es una perspectiva *ex ante*, anticipatoria, de la política (Linder y Peters, 1987:471), ubicada en un rango medio en el continuo entre abstracción y precisión teórica (Linder y Peters, 1984:246). Frente a los sesgos causales (preferencias irreflexivas por ciertas teorías del mundo social), instrumentales (a favor de ciertos instrumentos), normativos (ciertos valores) e institucionales (ciertos modos de implementación) que dominan el mundo real de la intervención gubernamental, el diseño se propone hacer más conscientes y sistemáticas las elecciones (Linder y Peters, 1991:127-129).

Las percepciones que guían el diseño son producidas en una ecología de contextos. El contexto de las operaciones de políticas abarca el marco organizacional, institucional y sistémico en que operan los decisores, la situación problemática que crea la necesidad de intervención o, más ambiguamente, una constelación singular y única de eventos y

circunstancias (Linder y Peters, 1989:37-38). El contexto como problema introduce un conjunto de condiciones y restricciones asociadas al ámbito organizacional en el que se diseña. Las políticas también responden a los modelos culturales y profesionales, tipos de clientelas, y constelaciones de actores que predominan en un sector específico. Factores sistémicos como los estilos nacionales, culturas políticas y clivajes sociales condicionan el rango de lo aceptable cuando se diseña una política (Linder y Peters, 1989:49-52).

Los modelos de causalidad contienen hipótesis sobre la estructura causal de los problemas. Caracterizar los problemas en esta perspectiva implica conectar sus atributos con las capacidades del gobierno y los instrumentos disponibles, anticipando las consecuencias de adoptar determinadas interpretaciones del problema sobre la distribución de poder y recursos entre las agencias de implementación y los grupos sociales. Conlleva «etiquetar» sectorialmente el problema y evaluarlo en función de si posee o no solución finita; su grado de complejidad política, técnica y causal; el alcance y rango de sus efectos; la posibilidad de segmentarlo y expresarlo en términos monetarios; el alcance de su ámbito de afectación; y su grado de interdependencia con otros problemas (Peters, 2005a).

Los instrumentos son el componente básico del diseño. Son concebidos como mezclas de recursos y mecanismos de acción que se combinan en la elaboración de cualquier política (Peters, 2005b:74; 2005c:357). En un sentido instrumental, la perspectiva de diseño es una respuesta analítica a la tendencia a seleccionar instrumentos por sesgos de familiaridad, costumbre, ideología, cultura organizacional o formación profesional. La teoría institucional de los instrumentos es comprensiva y abarca los atributos instrumentales, sus contextos, usuarios y criterios de evaluación (Linder y Peters, 1989:42).

Además de las dimensiones internas de los instrumentos, referidas a la intensidad de recursos, nivel de focalización, riesgo político y grado de coercitividad, es necesario considerar factores exógenos de oferta y demanda como los niveles de dotación de recursos gubernamentales, las capacidades instaladas para la implementación, la disposición y creencias de las poblaciones objetivo y la adecuación al problema. Estas categorías no se presentan como propiedades objetivas, sino que son construidas socialmente y filtradas por los valores y percepciones de los actores (Linder y Peters, 1998:41).

El modelo de evaluación relaciona los resultados de las políticas con una serie de premisas normativas (Linder y Peters, 1984:241). Los valores suelen expresarse en los objetivos y los criterios con los que se evalúan los resultados de las intervenciones. Se utilizan habitualmente criterios sustantivos sobre los fines esperados y criterios procedimentales sobre el proceso seguido para llegar a dichos fines.

La evaluación es quizá el componente menos teorizado del diseño: si bien se identifican múltiples facetas (económica, política, administrativa y ética) y la existencia de contradicciones y compensaciones entre ellas (Peters, 2005b:75), no hay una conexión

suficientemente precisa de los valores con los demás componentes. La oposición planteada entre proposiciones causales y normativas, es decir, entre «ciencia convencional» y «valores ideológicos», incide en este descuido por la evaluación normativa (Linder y Peters, 1984:250).

La implementación fue inicialmente prevista como un componente secundario del modelo de intervención, un derivado casi automático de la selección de instrumentos. Sin embargo, la definición del ámbito y estilo organizacional, para implementar las políticas, ha sido luego separada como señal de la influencia de la política organizacional y la complejidad que han adquirido las estructuras de implementación al incorporar crecientemente a agentes privados y sociales en redes multisectoriales (Peters, 2005c:359). Carecemos aun de una teoría sólida respecto a los patrones o criterios de combinación organización-instrumento (Linder y Peters, 1991:130).

### **El diseño como gobernanza reflexiva de problemas: una perspectiva enfocada en los problemas públicos**

Esta perspectiva se inscribe en el llamado giro argumentativo (Hoppe, 1999). El enfoque en la problematización y la reflexividad son sus principios fundamentales (Hoppe, 2011). Parte de los esfuerzos (Bobrow y Dryzek, 1987; Dryzek y Ripley, 1988; Bobrow, 2006) se ha orientado por el principio reflexivo, mientras otra parte (Hoppe, van de Graaf y van Dijk, 1987; Hisschemöller y Hoppe, 1995; Colebatch, 2010; Hoppe, 2010) se ha dirigido a analizar las lógicas y procesos de estructuración de los problemas públicos. A pesar de estos distintos énfasis, las afinidades y líneas de continuidad entre ambos conjuntos son patentes.

El diseño es concebido como un proceso iterativo e interpretativo de clarificación de valores, caracterización de contextos, estructuración de problemas y evaluación de audiencias, orientado en su conjunto al logro de resultados colectivos valiosos (Bobrow y Dryzek, 1987:19; Hoppe, 2011:3). Es un proceso reflexivo y deliberativo, en tanto ocurre en un marco de narrativas, enfoques técnicos y marcos epistemológicos diferentes, introducidos por los diversos actores.

El diseño constituye un marco integrativo de orden superior, útil para explicitar y comparar los paradigmas y las narrativas que, usualmente de manera subrepticia, guían la elaboración de políticas. El potencial crítico del diseño radica en su capacidad de exponer los supuestos cognitivos y normativos subyacentes que dominan las prácticas hegemónicas de las políticas, igualar las capacidades discursivas y argumentativas de los actores intervinientes y crear condiciones deliberativas para la innovación democrática del orden político (Bobrow y Dryzek, 1987:176-179; Bobrow, 2006:90).

Como actividad necesaria y ubicua, pero difícil (Bobrow, 2006:75), la práctica dominante del diseño suele restringir el potencial de transformación. La hegemonía de

determinados marcos epistémicos reduce el margen para el diseño reflexivo tanto a nivel intelectual, a través de la supresión de la crítica, como político, mediante la imposición jerárquica de los aparatos y estructuras político-burocráticas (Dryzek y Ripley, 1988:711).

El resultado es una tendencia persistente a reproducir los paradigmas establecidos y sus sesgos sobre la definición de valores, instrumentos, contextos y resultados. Este «cierre» es funcional a la necesidad de contener los problemas en niveles «adecuados» de estructuración, para lo cual se apela a tácticas de restricción del número de voces (arguyendo el carácter técnico-especializado del problema) y del rango de argumentos (expresando de antemano el problema en términos económicos, como una función de costos y beneficios) (Hisschemöller y Hoppe, 1995:42-43).

El diseño cumple una doble función discursivo-evaluativa, en la forma de meta-marco para hacer crítica de los marcos, e instrumental, en tanto estrategia de gobernanza para intervenir sobre los problemas. En este último sentido, se diseña tejiendo dinámicas de interpretación, lucha por el poder y participación en procesos iterativos de construcción y reconstrucción colectiva de los problemas (Hoppe, 2010:5).

Estas dinámicas involucran a formuladores, agentes y poblaciones objetivo, quienes, a partir de sus propios mapas cognitivos, desarrollan un diálogo entre intenciones y acciones e intentan controlar la sensación, exploración, descomposición y definición de los problemas, confrontando continuamente el doble riesgo de un cierre autoritario prematuro o una deriva hacia el caos intelectual y la indecisión política (Hoppe, van de Graaf y van Dijk, 1987:581; Hoppe, 2011:20). La incapacidad de integrar la diversidad de actores y argumentos concernidos convierte a las controversias en «intratables» (Hisschemöller y Hoppe, 1995:43).

El diseño se enfrenta a un mundo complejo, caracterizado por la ambigüedad y disputa entre valores, la incertidumbre sobre los medios, la dispersión del control y la impredecibilidad de los resultados (Bobrow y Dryzek, 1987:19). A pesar de los mejores esfuerzos tecnocráticos, la complejidad del diseño no puede ser capturada en modelos estructurados (Bobrow, 2006:78). Precisamente, la principal limitación de los marcos o paradigmas reside en su propensión a imponer valores, contextos y audiencias predefinidos, divorciados de la siempre más compleja realidad concreta.

La utilidad práctica es un imperativo común a los distintos marcos y epistemologías. Por un lado, Bobrow y Dryzek (1987:171) destacan del análisis crítico su inherente orientación política, expresada en su capacidad de integrar las voces excluidas en procesos factibles de emancipación. Por el otro, esta perspectiva desecha la idea de «análisis de políticas» y se centra en el «trabajo de políticas», observando lo que los diversos actores, ubicados dentro o fuera del gobierno, hacen realmente en la práctica cotidiana para navegar en la acción gubernamental (Colebatch, Hoppe y Noordegraaf, 2010:239).

El contexto es clave en esta perspectiva: la utilidad de los marcos y la adecuación de las narrativas son sensibles a la singularidad contextual. El contexto es caracterizado en cinco dimensiones: complejidad e incertidumbre del sistema de decisión; posibilidades de retroalimentación; nivel de concentración del control; estabilidad del asunto o sector de política, y estilo cognitivo de la audiencia (Bobrow y Dryzek, 1987:202-205).

Los problemas tienen varias dimensiones, pueden ser definidos desde múltiples perspectivas, y constituyen el eje central del conflicto y la ambigüedad propias del diseño. Como brechas construidas socialmente entre hechos fácticos y aspiraciones normativas, los problemas varían en términos del grado de conocimiento sobre sus causas y posibles soluciones y el nivel de consenso sobre los valores en juego. Del cruce entre ambas dimensiones derivan problemas estructurados, semi-estructurados (en sus objetivos o en sus medios) o desestructurados (Hisschemöller y Hoppe, 1995).

Los instrumentos son el punto oscuro de esta perspectiva, opacados por el énfasis en rastrear, por fuera de la apariencia materializada en dispositivos, las lógicas subyacentes a las políticas. Los distintos marcos contienen inventarios estándar de instrumentos preferidos que, por uso repetido, producen alternativas cerradas y mecánicas (Bobrow y Dryzek, 1987:208). Los retos instrumentales del diseño son: ampliar las búsquedas de instrumentos —apelando a las analogías, la creatividad y la experiencia histórica— e incorporar mayores grados de especificación en el proceso de implementación.

Los valores son complejos, múltiples y disputados; una operación central del diseño es clarificarlos y operacionalizarlos de modo que sirvan a la creación y evaluación de programas de acción (Bobrow y Dryzek, 1987:201). La gobernanza de los problemas se desarrolla a modo de un intercambio de preguntas y respuestas, en el que se valora la pluralidad de opciones normativas disponibles y se crean condiciones para una conciliación mínima que permita la intervención sobre al menos algunos de los aspectos tratables del problema (Hoppe, 2010:5-8).

La pluralidad de estrategias y modos de implementación es parte central del enfoque. En esta lógica, se aboga por desplazar el dominio de la perspectiva top-down de los decisores por un equilibrio entre el mapeo prospectivo y los mapeos retrospectivos (bottom up) desde los agentes y las poblaciones objetivo (Hoppe, van de Graaf y van Dijk, 1987; Bobrow, 2006; Hoppe, 2011). Las estrategias de implementación deben corresponder a los problemas: frente a problemas estructurados, en los que existe acuerdo fundamental entre los marcos, el estilo jerárquico tiene sentido, pero frente a controversias intratables es preferible apelar a mecanismos de deliberación y aprendizaje que desaten dinámicas de innovación (Hisschemöller y Hoppe, 1995).

### **El diseño como construcción social de poblaciones objetivo: una perspectiva enfocada en los efectos políticos del diseño**

Esta concepción parte del supuesto constructivista de que las interpretaciones del mundo producen realidades sociales (Schneider y Sidney, 2009:106). Las políticas son mecanismos de acción pública que integran determinadas construcciones sociales del problema, el conocimiento y los destinatarios, de acuerdo con las cuales asignan de manera vinculante valores y cargas (Schneider e Ingram, 1997:2).

El diseño constituye una creación compleja, pero deliberada. Surge del ensamblaje de múltiples elementos que son articulados para servir determinados valores, propósitos o intereses (Ingram y Schneider, 1992:71; Schneider e Ingram, 1997:69). La idea principal es que los diseños —al transmitir mensajes simbólicos diferenciados y entregar desigualmente recursos materiales a las poblaciones objetivo— producen orientaciones cívicas, patrones de participación y modos de interacción heterogéneos, determinando en última instancia la calidad de la vida democrática.

El diseño se inscribe en un marco de dinámicas de traducción, interpretación e intervención que conecta causalmente la creación de políticas con sus contextos temáticos y societales; en un proceso de retroalimentación continua que puede ser virtuoso o, más frecuentemente, degenerativo (Schneider e Ingram, 1997:73). Los diseños surgen en contextos específicos marcados por determinadas construcciones sociales, estructuras de poder político y culturas institucionales.

Estos parámetros se insertan en las políticas a través de las dinámicas de diseño, en las que interactúan las restricciones contextuales con las intenciones de los diseñadores. Las reinterpretaciones, los cálculos políticos, las iniciativas emprendedoras y las actividades de análisis, interactuando de manera tensa, pueden producir diseños orientados por manipulación política, conocimiento científico o, idealmente, aprendizaje institucional.

Los diseños así ensamblados se insertan en el contexto estructural mediante dinámicas de traducción, a través de las cuales envían mensajes simbólicos, transmiten información y ofrecen experiencias que influyen sobre los comportamientos, valores y voluntad de participación de sus destinatarios. Estas dinámicas producen a su vez efectos sistémicos sobre las instituciones democráticas, las nociones de justicia y ciudadanía, y la capacidad de resolución de problemas. Estos efectos estructurales realimentan el contexto sectorial, reproduciendo o alterando las representaciones, estructuras de poder y culturas institucionales que dominarán los diseños sucesivos (Schneider e Ingram, 1997:73-81).

La perspectiva del diseño se distingue de los enfoques del proceso de políticas por abrir la caja negra de la política, desentrañando la complejidad de sus elementos (Schneider e Ingram, 1997:83). La complejidad en el diseño no se refiere solo a la multiplicidad de componentes y a la tensión interna entre dimensiones instrumentales y simbólicas, o lógicas

políticas y científicas, sino a la anidación de niveles de diseños y la superposición usualmente confusa y tensa de factores simbólicos (construcciones sociales), materiales (niveles de poder), normativos (culturas institucionales) y cognitivos (capacidades de cálculo) que, en conjunto, definen los efectos sociopolíticos del diseño.

La teoría del diseño busca compensar las limitaciones de las teorías tradicionales. Debido a que reducen las políticas a una sola dimensión y subestiman el rol de las construcciones sociales, las teorías pluralistas y de elección racional, el enfoque de ciencias de políticas y las teorías críticas habrían producido perspectivas sesgadas del diseño y contribuido a profundizar la crisis democrática (deLeon, 1988; Schneider e Ingram, 1997). Por el contrario, esta teoría busca servir a la creación de diseños democráticos, que evadan la propensión a reproducir privilegios y estigmas, introduzcan mecanismos de retroalimentación auto-correctiva y faciliten formas superiores de convivencia democrática (Schneider e Ingram, 1997:5; Schneider y Sidney, 2009:111).

Contra la tendencia de las teorías tradicionales a producir análisis descontextualizados (deLeon, 1988:300; Schneider e Ingram, 1988:62), la sensibilidad al contexto conduce a contemplar la combinación única de múltiples niveles (sociales y sectoriales), dimensiones (materiales y simbólicas), lógicas (políticas y científico-profesionales) y demandas (resolución de problemas, promoción de justicia, fortalecimiento de las instituciones democráticas, creación de ciudadanía) que condiciona e interactúa con la intención de diseño.

Las políticas son desagregadas por las autoras en estructuras de implementación, poblaciones objetivo y metas o problemas, interconectadas mediante herramientas, reglas, lógicas y supuestos (Schneider e Ingram, 1997:82). Los problemas y objetivos son percibidos como un solo componente; aunque suelen presentarse bajo un lenguaje técnico, son también construcciones sociales. Se ligan a la concepción sobre el valor de la población objetivo y el conocimiento apropiado, y difieren en su nivel de claridad, consenso y adecuación al contexto.

Los instrumentos no son herramientas objetivas sino dispositivos socio-técnicos de carácter institucional que transmiten valores, expresan concepciones ideológicas y materializan modos de regulación y control sociopolítico (Lascoumes y LaGalès, 2007:11). Pueden identificarse cinco grupos de herramientas por el grado y proximidad de la coerción que ejercen sobre sus destinatarios: autoridad; incentivos o sanciones; construcción de capacidades; exhortación y aprendizaje (Schneider e Ingram, 1997:93). Los diseños democráticos se caracterizan en particular por promover a través de sus instrumentos el aprendizaje y estimular la auto-corrección autónoma de las políticas.

La dimensión valorativa es fundamental en esta concepción: las políticas se inscriben en lógicas subyacentes, integran supuestos normativos y son portadoras de mensajes de valor sobre la legitimidad de los problemas, la idoneidad del conocimiento y el peso político

y valor social de las poblaciones objetivo (Ingram y Schneider, 1992:72). El centro del cuestionamiento a las teorías tradicionales se refiere precisamente a sus sesgos normativos implícitos (deLeon, 1998). La crítica de esta teoría a los patrones degenerativo y científico de políticas es fundamentalmente ética, y se enfoca en el rechazo a la manipulación y profundización de la desigualdad. El diseño democrático corregiría estos sesgos al anticipar los impactos políticos de las políticas, apelar a representaciones innovadoras de las poblaciones objetivo e introducir instrumentos favorables a su empoderamiento (Ingram y Schneider, 1992:93).

La implementación es entendida como un valor agregado adicional al diseño. Consiste en esencia en entregar los beneficios y cargas a los destinatarios, quienes se exponen a distintos niveles de ambos según hayan sido construidos como aventajados (alto poder, valoración positiva), desafiantes (alto poder, valoración negativa), dependientes (bajo poder, valoración positiva) o desviados (bajo poder, valoración negativa). Según el grupo meta al que se dirigen y el patrón bajo el que operan, los agentes de implementación también difieren en los grados de autonomía y dotaciones de recursos que reciben para aplicar y ajustar los instrumentos, reglas y lógicas de la política (Schneider e Ingram, 1988:71).

### **El diseño como selección y calibración anidada de instrumentos: una perspectiva enfocada en los programas**

Esta perspectiva replantea el diseño en clave consistentemente instrumental. Frente al desplazamiento del diseño por los estudios sobre gobernanza, y ante la insuficiencia de estos análisis para dar cuenta de la multiplicidad de dinámicas y factores intervinientes en los procesos de políticas, este llamado «nuevo» diseño se propuso incorporar tres innovaciones: el análisis de la dimensión procedimental de las herramientas; un foco en los mixes de políticas y un modelo micro de calibración instrumental (Howlett, 2011:53; Howlett y Lejano, 2013:365).

Las políticas son definidas como arreglos complejos e interdependientes de objetivos y medios ubicados en tres niveles de abstracción (Howlett, 2011:16). El nivel (macro) de los arreglos de gobernanza es de alcance sistémico y abarca los propósitos abstractos y preferencias de implementación establecidas en el régimen político. El nivel (meso) del régimen de políticas corresponde a las lógicas sectoriales, expresadas a nivel de subsistemas de políticas en conjuntos estratégicos de objetivos y estilos de implementación. El nivel (micro) de diseño administrativo-operacional se refiere a la definición de metas programáticas y el ajuste operativo de los instrumentos (Howlett, 2009:76-83; Howlett y Cashore, 2009:39).

El argumento general es que, a mayor abstracción, menor capacidad de diseño. Cada nivel restringe y condiciona el margen de posibilidades de los niveles inferiores. El diseño implica así un esfuerzo consciente por identificar los márgenes diferenciados de

«diseñabilidad» y, explotando sus confines, mejorar la efectividad de los procesos y resultados de políticas (Howlett, 2011:22). A diferencia de posturas que enfatizan los impactos sistémicos de las políticas, el diseño ocurre aquí dentro de modos de gobernanza dados. Su alcance se restringe, primero, a definir a nivel estratégico objetivos e instrumentos de políticas (formulación), y, segundo, a operacionalizarlos y calibrarlos en un ajuste continuo (implementación).

El nuevo diseño se justifica como una estrategia teórica multinivel para lidiar con la creciente complejidad de las sociedades y la multiplicación de sus interdependencias. El modelo anidado organiza y estructura la complejidad, usando la segmentación de niveles para evaluar los efectos restrictivos de factores de orden superior sobre otros de orden inferior, en una trayectoria de reducción progresiva de alternativas que facilita la toma de decisiones (Howlett, 2009:76).

Esta perspectiva es especialmente consistente en su objetivo de contribuir a la labor práctica de los diseñadores. Estos autores han articulado un conjunto de criterios de buen diseño que deberían responder mejor a la naturaleza compleja y contextual de la actividad. Frente a la diversidad de elementos que se combinan regularmente en forma de combinaciones de políticas, se reivindica la búsqueda de coherencia (entre niveles de objetivos), consistencia (entre niveles de medios) y congruencia (entre objetivos y medios, dentro y entre niveles) como claves de la efectividad (Howlett, 2009:74).

Con respecto a la pluralidad de instrumentos y su incidencia potencialmente conflictiva sobre las poblaciones objetivo, se plantea la búsqueda de combinaciones virtuosas y la supresión de duplicidades innecesarias. En referencia al contexto, se sugiere procurar el ajuste a la lógica de política y al modo de gobernanza, y desarrollar una gestión inteligente del margen de maniobra del diseñador (Howlett y Rayner, 2013:175-177).

La contracara de la utilidad es la reducción del contexto a modos preestablecidos de gobernanza. Se presume que la aceptabilidad de las alternativas y de sus consecuencias está fuertemente condicionada por las ideas, actores e intereses prevalecientes en el sistema político (Howlett, 2011:4). A pesar de ello, los subsistemas, en tanto ámbitos especializados de formulación, pueden producir arreglos diversos entre sí. En este nivel son determinantes la experiencia con problemas previos, la familiaridad con ciertos tipos de instrumentos y las dotaciones de recursos estatales (Howlett, 2009:80). Al operar en un espacio predeterminado por múltiples niveles y legados, el diseñador debe enfocarse en reconocer y explotar de manera efectiva los márgenes de intervención disponibles (Howlett, 2011:142).

Este enfoque omite las proposiciones explícitas sobre los problemas y las sustituye por unas pocas consideraciones sobre los objetivos (Howlett, 2011:35). Este giro corresponde a una óptica de diseño despolitizada, centrada en el gobierno, fundada en la confianza en

su disposición y capacidad de producir soluciones con independencia de la naturaleza de los problemas o los actores involucrados.

Los instrumentos son la pieza central del enfoque: el diseño consiste básicamente en análisis, selección y calibración de herramientas (Howlett, 2011:22). Son definidos bajo una lógica funcionalista como técnicas multipropósitos mediante las cuales los gobiernos intentan lograr sus propósitos. Las herramientas de implementación son un subgrupo de instrumentos orientados específicamente a afectar la producción pública de bienes y servicios. Las herramientas sustantivas son usadas con ese fin directo, mientras que las procedimentales alteran el comportamiento de los actores, incidiendo en el proceso de la política más que en su sustancia (Howlett, 2011:24).

La dimensión normativa es prácticamente obviada. Aunque se reconoce la existencia de preferencias normativas en la selección de objetivos, hay una omisión del trasfondo ideológico y los conflictos que rodean las decisiones sobre priorización de valores. Esto está vinculado a la escala técnico-programática de la teoría y la definición de la efectividad como fin casi único del diseño. Los criterios de evaluación de instrumentos son delimitados a su dimensión funcional, expresada en la intensidad de uso de determinados recursos y la capacidad de focalizar la población objetivo que recibe la intervención (Howlett, 2011:55-56).

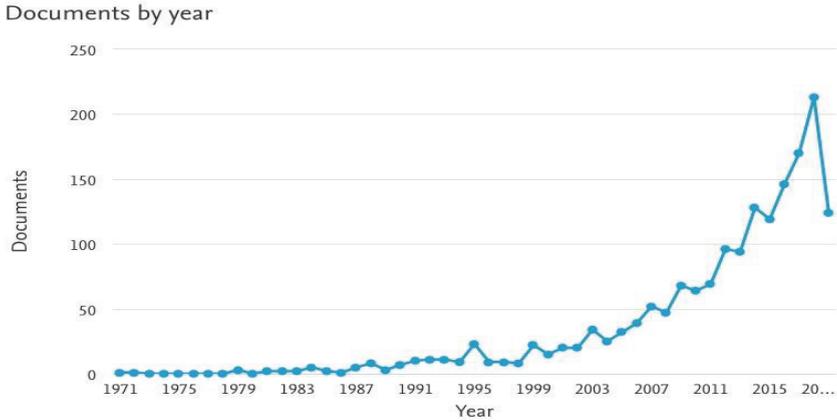
La implementación, finalmente, es vista como la operacionalización micro de las políticas. Esta actividad se desarrollaría dentro de la administración pública y su influencia estaría restringida a precisar en términos programáticos metas e instrumentos. Consiste en generar congruencia entre las metas operativas y las calibraciones de los instrumentos, para lo cual se sugiere considerar atributos como la intensidad de recursos, la precisión, las restricciones sobre la intervención estatal, la visibilidad y la disponibilidad de estructuras de implementación ya existentes (Howlett, 2011:83-84).

### **El crecimiento exponencial del interés en el diseño: fase de consolidación (2012 en adelante)**

La perspectiva del diseño ha entrado en una reciente fase de consolidación, marcada por la multiplicación de publicaciones y la expansión del andamiaje institucional de soporte a lo que ahora empieza a perfilarse como una comunidad de diseño de políticas. En una búsqueda del término *policy design* (títulos y palabras claves) en la base de publicaciones indexadas Scopus, se contabilizaron alrededor de 900 libros, artículos y capítulos de libros publicados entre 2012 y 2018. El promedio de 130 publicaciones anuales en este período contrasta con la media de alrededor de 50 del período equivalente inmediatamente anterior (2005-2011) (gráfico 1; ver también el texto de presentación de este dossier).

## Gráfico 1

### Publicaciones sobre *policy design* en SCOPUS (1971-2018)



Fuente: Scopus

Esta expansión ha sido innegablemente favorecida por el afianzamiento institucional del estudio sobre diseño. Destacan el lanzamiento de nuevas publicaciones de alto nivel (revistas como *Annual Review of Policy Design* y *Policy Design and Practice*, libros como *Policy Problems and Policy Design* y manuales como el *Routledge Handbook of Policy Design*), la atención al diseño en revistas de alto impacto (ediciones temáticas de *Policy Sciences* y *Public Administration and Development*), el posicionamiento en asociaciones y eventos académicos (como los talleres y conferencias de International Public Policy Association) y la creación de instancias orientadas a la divulgación y asesoría (Policy Design Lab y decenas de laboratorios multi-sectoriales a nivel nacional y local).

Esta intensificación del debate sobre diseño ha estado caracterizada por varias tendencias. En lugar de una proliferación de teorías alternativas, los cuatro enfoques previamente presentados han tendido a arraigarse. Esto se ha reflejado en la desagregación de sus proposiciones teóricas y su progresiva apertura al diálogo y retroalimentación con otras perspectivas y enfoques de análisis, dentro y fuera de los estudios de políticas. Esta consolidación de las demarcaciones teóricas se ha afirmado gracias a una reflexión inédita sobre sus divergentes raíces ontológicas y posicionamientos metodológicos.

### Una consolidación desequilibrada: entre la hegemonía y la crítica

La contribución de los cuatro enfoques a la consolidación del diseño ha sido desigual. La noción del diseño como instrumentación ha ganado una indiscutible notoriedad

(Howlett, 2014). Al dar mayor énfasis a la complejidad y observar de manera más analítica la interacción entre instituciones y diseño de políticas, estos autores han profundizado en las connotaciones más precisas de una perspectiva de diseño. En particular, han analizado la dimensión espacial y temporal del diseño e incorporado el estudio de las capacidades estatales requeridas para producir buenos diseños.

Entre otras innovaciones y contribuciones, estos trabajos han discutido las múltiples variedades (analíticas, operativas y políticas) y niveles (individual, organizacional y sistémico) de las capacidades de diseño (Mukherjee y Bali, 2018; Bali y Ramesh, 2018). Otro aporte se refiere al espectro de modalidades de diseño, que abarca desde el diseño de paquetes personalizados hasta el no-diseño, pasando por estrategias intermedias de copia, superposición y estiramiento (Howlett y Mukherjee, 2018a). El modo de diseño dominante dependería de la intención y grado de conocimiento del gobierno (Howlett y Mukherjee, 2018b).

Otra línea de trabajo se orienta a explicar los efectos de las combinaciones o mixes de políticas. Los mixes no solo abarcan múltiples objetivos e instrumentos, sino que pueden incluir horizontalmente distintos sectores de política y verticalmente varios niveles de gobierno (Howlett, How y del Río, 2015). Las políticas, al igual que las instituciones, se inscriben en trayectorias temporales marcadas por herencias y legados, pudiendo evolucionar (o ser creados) siguiendo patrones de superposición, deriva, conversión o reemplazo (Howlett, Mukherjee y Rayner, 2018).

Finalmente, los autores han agregado a la discusión nuevos atributos de «buen diseño». Se refieren a la necesidad de alcanzar distintos niveles de efectividad (Howlett y Mukherjee, 2018c; Peters *et al.*, 2018); promover complementariedades y sinergias entre instrumentos (Howlett, 2017); utilizar estratégicamente los grados de libertad del diseñador (Howlett, 2017); e introducir mecanismos de anticipación (Bali, Capano y Ramesh, 2019) y robustez (Capano y Woo, 2017) en los diseños.

Los otros tres enfoques, si bien no han experimentado procesos tan intensos de teorización, han continuado realizando aportes de distinto signo a la discusión sobre diseño. En la medida en que el enfoque instrumental ha ocupado una posición central dominante, las otras posturas se han perfilado cada vez más como alternativas, incorporando explícitamente críticas a lo que consideran las tendencias reduccionistas de la instrumentación.

En la concepción institucional del diseño se ha reconstruido una crítica más explícita a la perspectiva convencional debido a su abordaje del diseño como ejercicio estrecho, retrospectivo, puntual y discreto (Peters y Rava, 2017:12-14). En contraste, se apela a nociones más abstractas y ambiciosas del diseño y la política (Nelson y Stolterman 2003; Carlsson 2004; Peters y Rava, 2017:1). Por un lado, el diseño es concebido como una forma alternativa de actividad humana, diferente a las artes y las ciencias. Más que un

método o protocolo, el diseño expresaría una cultura particularmente útil para lidiar con la complejidad, ambigüedad e indeterminación de los problemas. Por el otro, la política pública es vista como un mecanismo multidimensional que, más que reproducir y equilibrar determinadas formas de gobernanza, produce cambios sistémicos.

En este enfoque, la apelación al nuevo diseño busca inyectar más apertura y creatividad al sector público, con el fin de producir políticas más innovadoras. Frente al cierre prematuro provocado por la disputa de intereses, los procedimientos operativos estándar y los paradigmas establecidos, se sugiere adoptar una perspectiva sistémica, explotar las ambigüedades, promover la transversalidad, incorporar estrategias prospectivas, estimular procesos iterativos, incorporar actores diversos y potenciar la agilidad, flexibilidad y adaptabilidad de las organizaciones del sector público.

Otro inciso relevante se refiere a la subestimación de la naturaleza política del diseño. Partidos, burocracias y sociedad civil intervienen en el diseño desde sus particulares sensibilidades, marcos interpretativos y repertorios estratégicos. El conflicto es un rasgo inherente al diseño, expresado en el choque entre paradigmas, valores y evidencias contradictorias. De esto se siguen las consecuencias políticas del diseño en la forma de repartición desigual de beneficios y cargas entre distintos actores y públicos.

Los problemas y valores son reenfocados como dimensiones esenciales del diseño. Si bien se subraya la necesidad de caracterizar los problemas en modos que faciliten el diseño (Hoorbeek y Peters, 2017), se advierte, por un lado, que el proceso de construcción de problemas es inherentemente político y, por el otro, que, ante la proliferación de problemas complejos y mal estructurados, se requieren intervenciones comprehensivas e interconectadas, que incorporen mecanismos de participación y abran espacio a la experimentación descentralizada (Peters, 2018:102-107).

Un rasgo de esta perspectiva sistémica es la centralidad que otorga a las instituciones. Esto se refleja en al menos tres posturas: el énfasis en la dimensión institucional del contexto; la inclusión, como parte distintiva del diseño, de la creación y reforma de estructuras de implementación, y la crítica a la estructura burocrática del sector público y sus tendencias institucionalizadas a reproducir cierres y rigideces (Peters, 2015:178-179; 2018:30-31).

La gobernanza reflexiva de problemas, por su parte, se ha renovado como crítica a la noción de diseño como una empresa racional y lineal, orientada por una narrativa política de control gubernamental y modelos científicos formales (Turnbull, 2018). Estos autores constatan la existencia de una contradicción entre la narrativa oficial del diseño como un ejercicio basado en conocimiento experto y dirigido por la élite estatal, y la realidad de procesos continuos y ambiguos, en los que se expresan múltiples formas de conocimiento e intervienen de manera desordenada y episódica varios participantes

(Colebatch, 2018:366-372). El diseño «oficial» no sería así más que un dispositivo discursivo utilizado para ocultar y dar legitimidad al juego interactivo, conflictivo e incierto que ocurre en la práctica en los procesos de gobierno.

El buen diseño es aquel que irrumpe contra las prácticas hegemónicas establecidas. Se caracteriza por incluir perspectivas tradicionalmente excluidas; abarcar la pluralidad de narrativas; abordar los marcos implícitos y usualmente ocultos que fundamentan estos discursos, y alternar de manera balanceada estrategias de autoridad vertical y participación de base, todo bajo un horizonte normativo emancipatorio (Hoppe, 2018).

La perspectiva del diseño como vector de representaciones socialmente construidas ha ganado particular relevancia tras ser incorporada en el texto editado por Sabatier (2007) sobre teorías de políticas. Sin embargo, en tanto el énfasis se ha colocado crecientemente en la noción de construcción social y su vinculación con la persistencia o el cambio de políticas, es posible discutir la conveniencia de seguir ubicando este enfoque en el marco de las teorías de diseño.

Independientemente de esto, es innegable la vitalidad del enfoque (Pierce *et al.*, 2014). Por un lado, más que una sola construcción social hegemónica, se constata que en muchos casos conviven varias imágenes en competencia. También se han identificado varios detonantes del cambio de diseños, incluyendo la organización y movilización social de las poblaciones objetivo y los efectos no anticipados de las políticas (Schneider, Ingram y deLeon, 2014:21).

A partir del argumento de que los marcos de políticas establecidos tratan insuficiente e inadecuadamente el impacto político de las políticas, estos autores han ratificado la capacidad de este enfoque de desentrañar la relación entre diseños y democracia (Ingram, deLeon y Schneider, 2016). Por último, al igual que los enfoques anteriores, hay aquí un creciente énfasis en la dimensión institucional de las políticas, incorporando la importancia de las culturas institucionales, el impacto de distintos patrones de retroalimentación y la dañina tendencia contemporánea a la institucionalización de los diseños degenerativos (Schneider, Ingram y deLeon, 2014).

### **Raíces metodológicas y contactos externos**

En su desigual consolidación teórica, los enfoques de diseño —y de manera más general, de políticas públicas— han avanzado careciendo de una reflexión sistemática sobre sus implicaciones metodológicas. Solo recientemente se han reconocido los divergentes fundamentos ontológicos como raíz de las diferencias teóricas en el diseño (Fontaine, en prensa). Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez (en prensa) han abordado la doble cuestión ontológica respecto a la naturaleza de la realidad y del conocimiento sobre ella y han demarcado cuatro enfoques del diseño, a los que denominan institucionalización (realista), emancipación (reflexivista), interpretación (analicista) e instrumentación (neopositivista).

Así como se ha registrado un esfuerzo teórico más intenso, también el diseño ha entrado en un diálogo más activo con otros enfoques y perspectivas. El déficit de intercambio interno no es en realidad independiente de la expansión del contacto externo: los proponentes de cada enfoque han tendido a tejer relaciones con otras corrientes y enfoques de análisis como vía para reforzar y validar sus posturas.

Esta comunicación puede organizarse en tres círculos concéntricos por su cercanía al núcleo de diseño: el primero abarca aspectos centrales en el estudio de políticas, que se relacionan con el diseño pero que habían sido poco explorados previamente; el segundo incluye otros marcos analíticos establecidos en los estudios de políticas públicas, y el tercero, conecta con perspectivas de diseño provenientes de otras disciplinas como la ingeniería industrial y la gerencia.

Los análisis de diseño de políticas han dialogado tradicionalmente con los estudios instrumentales (Brujin y Hufen, 1998; Salamon, 2002) y los análisis sobre implementación (May, 1991; Lippincort y Stoker, 1992), redes de políticas (Bressers y O'Toole, 2005) y diseño institucional (Weimer, 1992a; 1992b). Recientemente, algunos trabajos han analizado el aporte al diseño de conceptos del neoinstitucionalismo económico como costos de transacción (Araral, 2014); el rol del diseño en las estrategias de elaboración y difusión de políticas basadas en evidencias (Coletti, 2013); la aplicación de las nuevas herramientas neuro-conductuales para corregir problemas de políticas (Madrian, 2014); el valor de una concepción mecanística en la creación de estructuras de implementación (Busetti y Dente, 2018), y los factores de diseño detrás de las fallas de políticas (Howlett, Ramesh y Wu, 2015).

En un segundo nivel, el diseño ha intercambiado con varios marcos y teorías de políticas, importando y exportando elementos diversos. En un primer plano, los modos de cambio institucional concebidos en la vertiente histórica del neoinstitucionalismo han sido replanteados como modos de diseño de políticas (Capano, 2019; Carey, Kay y Neville, 2019). Las teorías de retroalimentación de políticas han cobrado especial relevancia en tanto han aportado una comprensión de los ciclos de retroalimentación positiva y negativa detonados por los diseños (Compton y 't Hart, 2019), explorando los determinantes de la auto-erosión de las políticas (Jacobs y Weaver, 2015), la relación entre estructuras de implementación, niveles de retroalimentación y capacidad de rediseño (Tosun y Treib, 2018), y la posibilidad de combinar mecanismos de adhesión y revisión para asegurar niveles adecuados de persistencia y flexibilidad en las políticas (Jordan y Matt, 2014).

Finalmente, en un tercer nivel se registra un esfuerzo explícito por introducir en el diseño de políticas aportes provenientes de la ingeniería industrial, la gerencia estratégica y la administración empresarial. Entre otras cosas, estos trabajos se refieren al reto de combinar enfoques retrospectivos y prospectivos (Romme y Meijer, 2019); aplicar nuevas estrategias que faciliten la participación y creatividad de manera transversal (Mintrom y

Luetjens, 2018; van der Steen y van Twist, 2018); abrir el diseño a la imaginación creativa y la experimentación (Junginger, 2013; van der Heijden, 2014); sistematizar los principios, prácticas y herramientas del codiseño o diseño centrado en usuarios (Blomkamp, 2018); y analizar las habilidades y competencias cognitivas, afectivas y creativas de los diseñadores (Considine, Alexander y Lewis, 2014).

### **Conclusiones: una agenda para la convergencia**

El tratamiento del diseño de políticas ha evolucionado. Durante una primera etapa de exploración y descubrimiento, el interés fue principalmente indirecto y el tratamiento, secundario. Ante el declive de los estudios de implementación, el diseño se convirtió en objeto explícito de teorización, atrayendo la atención de perspectivas diversas que terminaron por fraguarse en cuatro posturas. En el período más reciente, el interés ha crecido considerablemente y la atención se ha diversificado, avanzando en la desagregación teórica interna, la reflexión metodológica y la comunicación con otros marcos, teorías y enfoques.

Un desafío persistente sigue siendo el del diálogo e intercambio entre los cuatro enfoques de diseño. En el proceso de consolidación, el diseño ha seguido operando como un campo asimétrico y fragmentado, en el cual la perspectiva instrumental ha obtenido una posición crecientemente hegemónica, orillando a las otras a los márgenes. Esta dinámica, sumada a las divergentes intencionalidades políticas atribuidas al diseño (Fontaine, en prensa), sigue obstaculizando las posibilidades de intercambio.

A pesar del sustrato ontológico y político de las divergencias, es posible observar señales de convergencia en torno, al menos, cinco ámbitos que han venido interesando a las distintas posturas. Explicitar estas «zonas de convergencia» (aquí denominadas espacio, tiempo, poder, conocimiento y lógica causal) y convocar la atención sobre las mismas permitiría crear un terreno común de discusión que facilite una comunicación más asertiva.

El primer ámbito se refiere a la dimensión espacial del diseño. No hay dudas de que las políticas son diseñadas en espacios más amplios o estrechos que pueden ampliar o restringir los intentos de innovar, copiar o preservar las lógicas y modos de intervención. Este espacio de diseño está delimitado por factores políticos, institucionales y organizacionales, que pueden operar dentro de un subsistema, entre subsistemas y a nivel del sistema político. Además, las políticas producen efectos de retroalimentación sobre estos espacios, incidiendo en su apertura o restricción a nuevos valores, teorías y estrategias.

Los diseños también tienen una dimensión temporal. Son creados y se insertan en trayectorias históricas, alimentadas por políticas preexistentes que, según sus niveles de institucionalización, pueden ser más o menos difíciles de suprimir o modificar. En el mismo sentido, los diseños confrontan contextos cambiantes y el reto de desarrollar altos niveles

de anticipación y robustez. Entender las múltiples temporalidades del diseño exige asumir una doble orientación, retrospectiva y prospectiva, combinando mecanismos de adhesión y revisión que, en conjunto, maximicen la capacidad de producir compromisos creíbles sin suprimir cierto nivel de flexibilidad.

La dimensión política es el tercer aspecto clave del diseño. Aunque ninguna perspectiva niega la relevancia del poder, los intereses y la ideología, su peso e incidencia varían. El proceso de diseño involucra a actores políticos, que utilizan sus recursos materiales, cognitivos y simbólicos en función de impulsar determinadas ideas e intereses. Los problemas, instrumentos, valores e instituciones que moldean los diseños reflejan la lucha entre actores y agencias que compiten por poder e influencia. Entender la política del diseño de políticas requiere analizar más sistemática y críticamente los distintos ámbitos y procesos políticos que intervienen en él.

El diseño tiene una dimensión cognitiva y analítica. Distintas fuentes de información y evidencias, posturas epistemológicas, culturas profesionales y abordajes técnicos proclaman su utilidad para el diseño de políticas. Comprender la incidencia de los distintos tipos de conocimientos, el rol de los expertos y de los profanos, los mecanismos de aprendizaje y los procesos de retroalimentación es clave para enfrentar los sesgos psicológicos, profesionales e institucionales que influyen sobre la teoría y práctica del diseño.

Finalmente, animado por el avance de la metodología realista y una concepción mecanística de la causalidad en ciencias sociales, existe una convergencia en torno al estudio de los mecanismos causales en el diseño de políticas (Capano y Howlett, 2019; Capano, Howlett y Ramesh, 2019; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). Aunque hay divergencias sobre el estatus ontológico de los mecanismos y su relación con el contexto, la intención común es comprender explícitamente el modo en que los elementos del diseño se conectan entre sí como variables o como sistemas para producir determinados resultados. El desafío radica en formular y probar la validez de los mecanismos teóricos, explicar su relación con los contextos y manipularlos en modos que maximicen el impacto positivo sobre los problemas y minimicen los efectos adversos imprevistos.

Estas cinco dimensiones se refieren de manera más o menos directa a aspectos y factores institucionales. El acuerdo subyacente es que resulta imprescindible explicar mejor los nexos entre diseño de políticas y diseño institucional, avanzando la comprensión teórica en función de generar políticas capaces de perdurar ante los continuos cambios contextuales, sin dejar de brindar los resultados esperados. Esto es especialmente crucial para lograr un diseño que sirva mejor a las aspiraciones democráticas, fuente original del pensamiento sobre políticas públicas e imperativo fundamental de la actual coyuntura latinoamericana.

## Referencias bibliográficas

- Alexander, Ernest** (1982). «Design in the Decision-Making Process», en *Policy Sciences*, n° 14, pp. 279-292.
- Araral, Eduardo** (2014). «Policy and regulatory design for developing countries: A mechanism design and transaction cost approach», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 289-303.
- Bali, Azad Singh, Gilberto Capano y M. Ramesh** (2019). «Anticipating and designing for policy effectiveness», en *Policy and Society*, vol. 38, n° 1, pp. 1-13.
- Bali, Azad Singh y M. Ramesh** (2018). «Policy Capacity: A Design Perspective», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.
- Blomkamp, Emma** (2018). «The Promise of Co-Design for Public Policy», en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 77, n° 4, pp. 729-743.
- Bobrow, Davis** (2006). «Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult», en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*, Londres: SAGE.
- Bobrow, Davis y John Dryzek** (1987). *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bressers, Hans y Laurence O'Toole** (2005). «Instrument Selection and Implementation in a Networked Context», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, eds., *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Brujin, Hans de y Hans Hufen** (1998). «The traditional approach to policy instruments», en B. Guy Peters y Frans van Nispen, eds., *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Buseti, 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.
- Capano, Gilberto** (2019). «Reconceptualizing Layering: From mode of institutional change to mode of institutional design. Types and outputs», en *Public Administration*, vol. 97, n° 3, pp. 590-604.
- Capano, Gilberto y Michael Howlett** (2019). «Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design», en *Public Policy and Administration*, versión electrónica, doi:10.1177/0952076719827068
- Capano, Gilberto, Michael Howlett y M. Ramesh** (2019). «Disentangling the mechanistic chain for better policy design», 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.
- 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.
- Carey, Gemma, Adrian Kay y Ann Neville** (2019). «Institutional Legacies and 'Sticky Layers': What Happens in Cases of Transformative Policy Change?», en *Administration & Society*, vol. 51, n° 3, pp. 491-509.
- Carlsson, Bo** (2004). «Public Policy as a Form of Design», en Richard Boland y Fred Collopy, eds., *Managing as Designing*, Stanford: Stanford University Press.
- Colebatch, Hal** (2010). «Giving Accounts of Policy Work», en Hal Colebatch, Robert Hoppe y Mirko Noordegraaf, eds., *Working for Policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

**Colebatch, Hal** (2018). «The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity», en *Public Policy and Administration*, vol. 33, n° 4, pp. 365-383.

**Colebatch, Hal, Robert Hoppe y Mirko Noodegraaf** (2010). «Understanding Policy Work», en Hal Colebatch, Robert Hoppe y Mirko Noodegraaf, eds., *Working for Policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

**Coletti, Paola** (2013). *Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

**Compton, Mallory y Paul 't Hart** (2019). «Looping to success (and failure): Second-order mechanisms and policy outcomes», en Giliberto Capano, Michael Howlett, M. Ramesh y Altaf Virani, eds., *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Considine, Mark, Damon Alexander y Jenny Lewis** (2014). «Policy design as craft: Teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 209-225.

**Dahl, Robert y Charles Lindblom** (1963). *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Nueva York: Harper Torchbooks.

**deLeon, Peter** (1988). «The Contextual Burdens of Policy Design», en *Policy Studies Journal*, vol. 17, n° 2, pp. 297-309.

**deLeon, Peter** (1998). *Democracy and the Policy Sciences*, Albany: State University of New York Press.

**deLeon, Peter y Christine Martell** (2006). «The Policy Sciences: Past, Present, and Future», en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*, Londres: SAGE.

**Doern, G. Bruce** (1983). «The Mega-Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy», en *Canadian Public Administration*, vol. 26, n° 2, pp. 219-238.

**Dror, Yehezkel** (1970). «Policy Sciences: Developments and Implications». Ponencia presentada en la American Geographical Society Conference, Nueva York, 27 abril-2 de mayo.

**Dryzek, John** (1983). «Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, vol. 3, n° 4, pp. 345-367.

**Dryzek, John y Brian Ripley** (1988). «The ambitions of policy design», en *Policy Studies Review*, vol. 7, n° 4, pp. 705-719.

**Fontaine, Guillaume** (en prensa). «Process tracing for comparative policy analysis: A realist approach», en B. G. Peters y G. Fontaine, eds., *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 273-291.

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

**Hisschemöller, Matthijs y Robert Hoppe** (1995). «Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis», en *Knowledge and Policy*, vol. 8, n° 4, pp. 40-60.

**Hood, Christopher** (1983). *The Tools of Government*, Londres, The Macmillan Press.

**Hoornbeek, John y B. Guy Peters** (2017). «Understanding policy problems: A refinement of past work», en *Policy and Society*, vol. 36, n° 3, pp. 365-384.

**Hoppe, Robert** (1999). «Policy analysis, science and politics: From 'speaking truth to power' to 'making sense together'», en *Science and Public Policy*, vol. 26, n° 3, pp. 201-210.

**Hoppe, Robert** (2010). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering, Participation*, Bristol, The Policy Press.

**Hoppe, Robert** (2011). «Policy design as 'taming' wicked problems». Ponencia presentada en el IPSA World Congress, Madrid, 8-12 de julio.

**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.

**Hoppe, Robert, Henk van de Graaf y Asje van Dijk** (1987). «Implementation research and policy design: Problem tractability, policy theory, and feasibility testing», en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, n° 4, pp. 581-604.

**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*, vol. 42, n° 1, pp. 73-89.

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

**Howlett, Michael** (2014). «From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 187-207.

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

**Howlett, Michael y Benjamin Cashore** (2009). «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 11, n° 1, pp. 33-46.

**Howlett, Michael, Yong Pung How y Pablo del Río** (2015). «The parameters of policy portfolios: Verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation», en *Environment and Planning C: Politics and Space*, versión electrónica, doi:10.1177/0263774X15610059

**Howlett, Michael y Raúl Lejano** (2013). «Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design», en *Administration & Society*, vol. 45, n° 3, pp. 357-381.

**Howlett, Michael y Ishani Mukherjee** (2018a). «Policy Design and Non-Design: A Continuum of Formulation Modalities», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

**Howlett, Michael y Ishani Mukherjee** (2018b). «Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

**Howlett, Michael y Ishani Mukherjee** (2018c). «The Contribution of Comparative Policy Analysis to Policy Design: Articulating Principles of Effectiveness and Clarifying Design Spaces», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 20, n° 1, pp. 72-87.

**Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jeremy Rayner** (2018). «Understanding Policy Designs Over Time: Layering, Stretching, Patching and Packaging», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

**Howlett, Michael, M. Ramesh y Xun Wu** (2015). «Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty», en *Public Policy and Administration*, vol. 30, n° 3-4, pp. 209-220.

**Howlett, Michael y Jeremy Rayner** (2007). «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'», en *Policy and Society*, vol. 26, n° 4, pp. 1-18.

**Howlett, Michael y Jeremy Rayner** (2013). «Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design», en *Politics and Governance*, vol. 1, n° 2, pp. 170-182.

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

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

**Ingram, Helen, Peter deLeon y Anne Schneider** (2016). «Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner», en B. Guy Peters y Philippe Zittoun, eds., *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, Londres: Palgrave Macmillan.

**Ingram, Hellen y Anne Schneider** (1992). «Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design», en Helen Ingram y Steven Rathgeb Smith, eds., *Public Policy for Democracy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

**Jacobs, Alan y R. Kent Weaver** (2015). «When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change», en *Governance*, vol. 28, n° 4, pp. 441-457.

**Jordan, Andrew y Elah Matt** (2014). «Designing policies that intentionally stick: Policy feedback in a changing climate», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 227-247.

**Lascoumes, Pierre y Patrick LeGalès** (2007). «Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation», en *Governance*, vol. 20, n° 1, pp. 1-21.

**Lasswell, Harold** (1992a [1951]). «La orientación hacia las políticas», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

**Lasswell, Harold** (1992a [1971]). «La concepción emergente de las ciencias de políticas», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

**Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1984). «From Social Theory to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, vol. 4, n° 3, pp. 237-259.

**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, pp. 459-475.

**Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1988). «The Analysis of Design or the Design of Analysis?», en *Policy Studies Review*, vol. 7, n° 4, 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** (1990). «An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation», en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 1, pp. 59-83.

**Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1991). «The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments», en *Knowledge and Policy*, vol. 4, n° 1-2, pp. 125-151.

**Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1995). «The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision?», en David Weimer, ed., *Institutional Design*, Nueva York: Springer Science+Business Media.

**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.

**Lippincott, Ronald y Robert Stoker** (1992). «Policy Design and Implementation Effectiveness: Structural Change in a County Court System», en *Policy Studies Journal*, vol. 20, n° 3, pp. 376-387.

**Lowi, Theodore** (1972). «Systems of Policy, Politics, and Choice», en *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, pp. 298-310.

**Lowndes, Vivien y Mark Roberts** (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Nueva York: Palgrave MacMillan.

**Madrian, Brigitte** (2014). «Applying Insights from Behavioral Economics to Policy Design», en *Annual Review of Economics*, n° 6, pp. 663-688.

**May, Peter** (1981). «Hints for Crafting Alternative Policies», en *Policy Analysis*, vol. 7, n° 2, pp. 227-244.

**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 and Politics*, vol. 11, n° 2, pp. 123-143.

**Mintrom, Michael y Joannah Luetjens** (2018). «Design Thinking in Public Policy», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge

**Mukherjee, Ishani y Azad Singh Bali** (2018). «Capacities and Customization in Policy Design», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge

**Nelson, Harold y Erik Stolterman** (2003). *The Design Way: Intentional Change in an Unpredictable World. Foundations and Fundamentals of Design Competence*, Englewood Cliffs: Educational Technology Publications.

**Ostrom, Elinor** (2010). «La elección racional institucional: Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional», en Paul Sabatier, ed., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

**Peters, B. Guy** (2005a). «The Problem of Policy Problems», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 4, n° 4, pp. 349-370.

**Peters, B. Guy** (2005b). «Policy Instruments and Policy Capacity», en Martin Painter y Jon Pierre, eds., *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Peters, B. Guy** (2005c). «The Future of Instruments Research», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, eds., *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal: McGill-Queens University Press.

**Peters, B. Guy** (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Peters, B. Guy** (2018). *Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Peters, B. Guy, Gilberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet** (2018). *Designing for Policy Effectiveness*, Nueva York: Cambridge University Press.

**Peters, B. Guy y Nenad Rava** (2017). «Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond». Ponencia presentada en la International Conference on Public Policy, Singapur, 28-30 de junio.

**Pierce, Jonathan et al.** (2014). «Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications», en *Policy Studies Journal*, vol. 42, n° 1, pp. 1-29.

**Romme, Georges y Albert Meijer** (2019). «Applying Design Science in Public Policy and Administration Research», en *Policy & Politics*, versión electrónica, disponible en «<https://ssrn.com/abstract=3422175>»

**Sabatier, Paul**, ed. (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.

**Salamon, Lester** (2002). «The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction», en Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.

**Schneider, Anne y Helen Ingram** (1988). «Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, n° 8, pp. 61-80.

**Schneider, Anne y Helen Ingram** (1997). *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University of Kansas Press.

**Schneider, Anne, Helen Ingram y Peter deLeon** (2014). «Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations», en Paul Sabatier y Christopher Weible, eds., *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.

**Schneider, Anne y Mara Sidney** (2009). «What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?», en *Policy Studies Journal*, vol. 37, n° 1, pp. 103-119.

**Simon, Herbert** (1996). *The Sciences of the Artificial*, 3ª ed., Cambridge: MIT Press.

**Torgerson, Douglas** (1992). «Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

**Tosun, Jale y Oliver Treib** (2018). «Linking policy design and implementation styles», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

**Trebilcock, Michael y Douglas Hartle** (1982). «The Choice of Governing Instrument», en *International Review of Law and Economics*, n° 2, pp. 29-46.

**Turnbull, Nick** (2018). «Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently», en *Public Policy and Administration*, versión electrónica, doi:10.1177/0952076717709522

**Van der Heijden, Jeroen** (2014). «Experimentation in policy design: Insights from the building sector», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 249-266.

**Van der Steen, Martijn y Mark van Twist** (2018). «Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done», en *Policy and Society*, vol. 37, n° 4, pp. 491-513.

**Weimer, David** (1992a). «The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art?», en *Policy Studies Review*, vol. 11, n° 3-4, pp. 370-388.

**Weimer, David** (1992b). «Claiming Races, Broiler Contracts, Heresthetics, and Habits: Ten Concepts for Policy Design», en *Policy Sciences*, vol. 25, n° 2, pp. 135-

## 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 Flacco-Ecuador.

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

Correo-e: oahernandezfl@flacco.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
<b>Nodalidad</b>	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.
<b>Autoridad</b>	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
<b>Tesoro</b>	Técnicas específicas de gobernanza que involucran transferencia de recursos desde o hacia determinados actores.	-Subsidios. -Impuestos. -Presupuestos institucionales
<b>Organización</b>	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>	Madres Niños Pobres Sin techo <b>Dependientes</b>	Ambientalistas Fabricantes de armas Discapacitados Movimientos feministas LGBTI Madres de la asistencia social Delincuentes Terroristas <b>Marginados</b>

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 Barbehön, 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

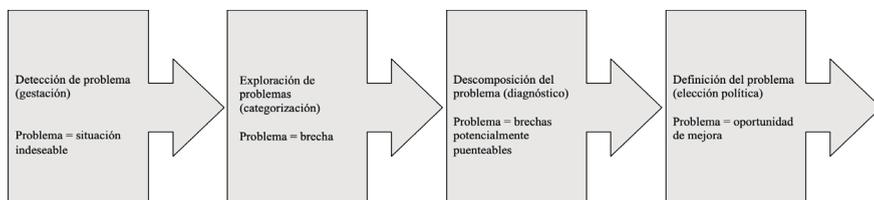
<sup>5</sup> Se hace referencia aquí a los estudios de evaluación, implementación y, en general, de los segmentados estudios derivados de la idea del ciclo de las políticas.

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).

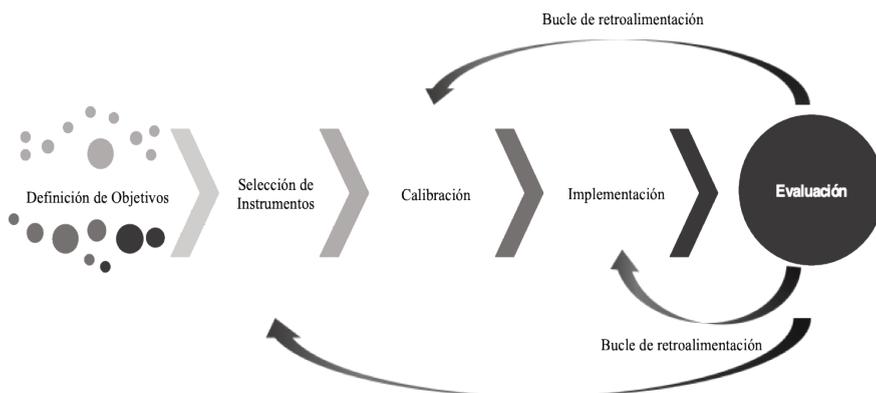
Por otra parte, y regresando al segundo sentido de la causalidad, el marco analítico, además de conocer y desarrollar teorías causales sobre los problemas de política, debe contemplar teorías que se ocupen de explicar los factores causales de determinados resultados de política (Bobrow y Dryzek, 1987). 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.

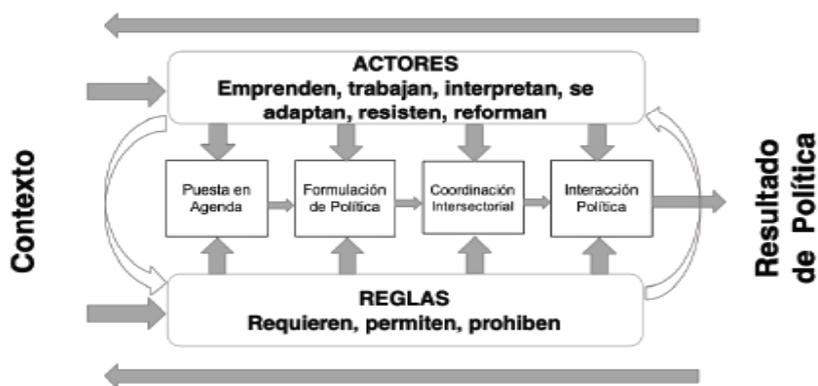
A pesar de la parsimonia de la propuesta, en este trabajo se considera que una representación a través del modelo de «explicación causal generativa» (Pawson y Tilley, 1997, 58) puede ayudar a comprender mejor la complejidad del sistema. Es decir, en lugar de mostrar una cadena causal lineal, se propone 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.

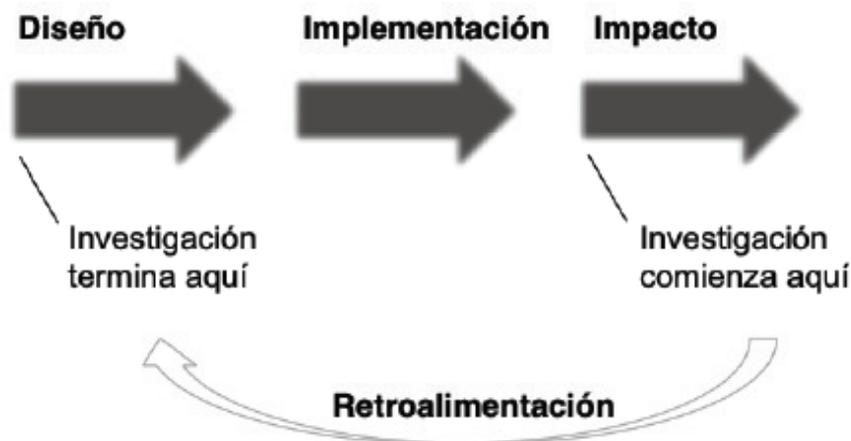
La esquematización de la evaluación *ex post* es útil para plantear algunos de sus problemas característicos. El primero de ellos es bastante obvio y es que el diseño es una «parte» de la política que no se investiga por los evaluadores. De esta manera, los aciertos o desaciertos de la etapa son irrelevantes 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 sistemantización, 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-Vidéc, 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: 10.1177/09520767166681207

**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.

## ¿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](mailto: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 política<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 ausencia<sup>2</sup> 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-

<sup>2</sup> 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.

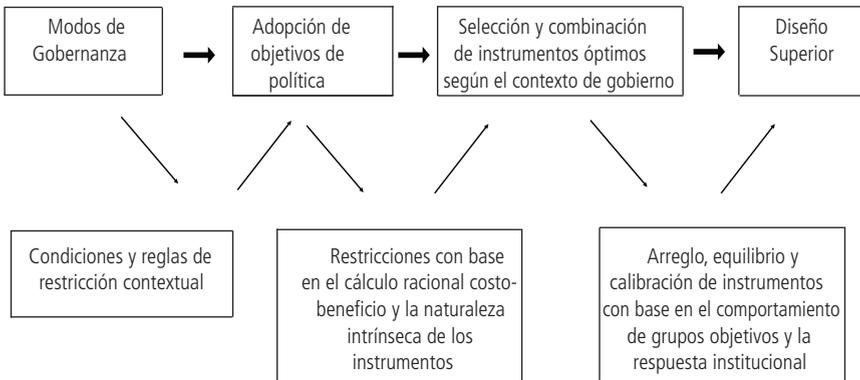
Con base en este argumento causal general se establecen ciertas condiciones y reglas de restricción contextual como parte del entorno de actuación gubernamental. Si existe un modelo de gobernanza con una expresión empírica visible (Howlett, 2011: 9), ergo, sólo una configuración limitada de instrumentos 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.

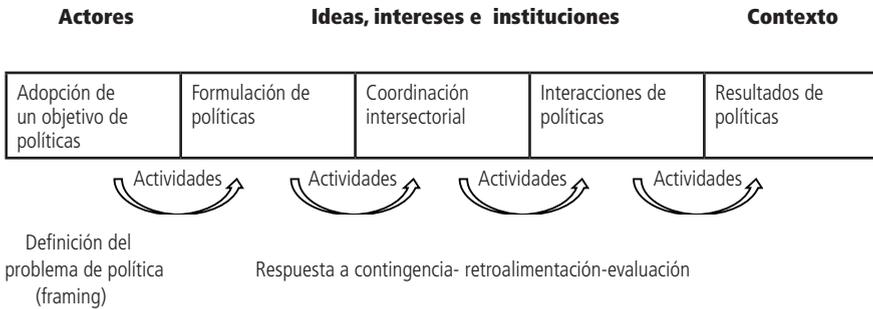
La lógica transaccional que prima en esta perspectiva está conducida por la teorización de una sucesión de eventos que interactúan de forma continua y resistente, entre los cuales se producen fuerzas causales inobservables pero detectables, capaces de generar un patrón secuencial que restringe las alternativas 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*–.<sup>3</sup>

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.

<sup>3</sup> 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 Heikkila** (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>

## Una aproximación realista al diseño de políticas públicas\*

Guillaume Fontaine\*\*

pp. 117-147

### Resumen

Proponemos una tipología de los modelos de diseño de políticas públicas basada en cuatro metodologías: neo-positivista, realista, analítica y reflexiva. Explicamos las implicaciones del realismo para las técnicas de investigación y diseño de políticas, haciendo énfasis en la identificación y validación de mecanismos causales que vinculen la adopción de una agenda de política con la producción de resultados; este método utiliza los instrumentos de políticas como evidencias, lo cual permite la comparación de pocos casos (inter-sectorial, longitudinal o entre países) para la formulación y comprobación de teorías. Finalmente, proponemos un protocolo de investigación y diseño de políticas en cinco pasos, incluyendo la teorización del proceso y del mecanismo causal, el diseño de tests empíricos, la selección de casos, el análisis de congruencia y la reconstitución de proceso.

### Palabras clave

Realismo / Reconstitución de proceso / Instrumentos

### Abstract

We built on a typology of policy design models based on four methodologies: neo-positivist, realist, analytical and reflexive. We then explain the implications of realism for research and policy design techniques, underpinning theory building and testing of causal mechanisms linking the adoption of a policy agenda to the production of outcomes. This method utilizes policy instruments as evidence, which allows (cross-sectorial, longitudinal or cross-countries) smalln comparison for theory building and testing. Eventually we suggest a five step research and policy design protocol including the theorization of the process and the causal mechanism, the design of empirical tests, case selection, congruence analysis and process tracing.

### Keywords

Realism / Process tracing / Instruments

\* Traducido del inglés por Carlos Miguel Rodrigues de Cairés.

\*\* Doctor en Sociología por la Universidad de Paris 3-Sorbonne Nouvelle, con Habilitación para dirigir Investigaciones en Ciencia Política por el Instituto de Ciencias Políticas (Sciences-Po) de Paris. Actualmente es Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede Ecuador.

Correo-e: gfontaine@flacso.edu.ec

### **Introducción: el giro hacia el diseño de políticas**

En los años 1980, el análisis de políticas públicas transitó de la teoría social hacia el diseño, enfocándose en la explicación de los resultados de las políticas, derivados de las decisiones de actores políticos y administrativos sobre problemas y soluciones (Linder y Peters, 1984). En palabras de dos padres fundadores de la disciplina, la idea del diseño es vincular los valores con los modelos de causalidad y la elección de instrumentos, para que se hagan mejores escogencias (Linder y Peters, 1987: 468). Ello marcó una vuelta al planteamiento original de Harold Lasswell, de contribuir a la resolución de problemas mediante el estudio «de» y «para» las políticas (Lasswell, 1951, 1970). De esta manera, el diseño de políticas constituye un esfuerzo por conectar la teoría y la práctica, cuyos resultados son evaluados a la luz de escalas normativas, y proporcionan al gobierno insumos para la selección de instrumentos de política.

Los trabajos iniciales subrayaron las similitudes con el diseño en arquitectura e ingeniería, tales como la sensibilidad al contexto, la aplicación de herramientas, la agencia humana y la búsqueda de valores (Bobrow y Dryzek, 1987: 200). También destacaron la utilidad del diseño de políticas para mejorar las decisiones, al evitar sesgos y sugerir un proceso de búsqueda y selección formal y consciente de instrumentos (Schneider e Ingram, 1988). Posteriormente, la literatura sobre la gobernanza democrática llamó la atención sobre la complejidad del diseño en tanto instrumentación de políticas (Peters y Van Nispen, 1998; Howlett y Ramesh, 2003; Salamon, 2005; Eliadis *et al.*, 2005). Una tercera generación de estudios surgió a finales de la década de 2000 (Howlett y Lejano, 2012), como última transformación de una actividad ubicua, necesaria y difícil (Bobrow, 2006). Haciéndose eco de la nueva gestión pública, este «nuevo diseño de políticas» (Howlett, 2014; Howlett *et al.*, 2014) aborda preguntas de investigación emergentes, referidas a la combinación de instrumentos y portafolios de políticas, el papel de las evaluaciones de expertos en la formulación de políticas basadas en evidencia, la relación entre el conocimiento técnico y las ideas políticas, el contexto de la toma de decisiones y las modalidades de cambio institucional.

El problema de la instrumentación —es decir, la creación, selección y combinación de herramientas para lograr objetivos o metas de políticas— está en el corazón del diseño de políticas (Lascombes y Le Galès, 2007). Ahora bien, existen tantas teorías de la instrumentación de políticas como del diseño. Después de todo, el diseño de políticas está sometido a muchas concepciones e interpretaciones por parte de las agencias estatales, los expertos y académicos, y los públicos interesados en un área de políticas (May, 2005). Por consecuencia, los investigadores y los profesionales pueden estar en desacuerdo sobre cómo abordarlo, debido a sus discrepancias con respecto a la importancia de la decisión, el contexto, los marcos interpretativos y el poder. La mejora de los resultados de las políticas puede

derivar de la selección y combinación de los instrumentos idóneos para lograr los objetivos y las metas correctas (Howlett, 2019). Ello también puede ser facilitado por la inclusión de actores no-estatales en la elaboración de la agenda, la formulación y la implementación de las políticas, mediante un proceso de interpretación (*framing*) (Hoppe *et al.*, 1987). También puede ser el producto de la de-construcción de las relaciones de poder materializadas en los instrumentos de política, con el afán de promover la emancipación de los ciudadanos (Bobrow y Dryzek, 1987).

El diseño de políticas no se refiere a ninguna teoría sustantiva, sino a la existencia complementaria de varias teorías y a sus respectivas contribuciones a la investigación y a la práctica (Peters, 2018). En este sentido, es un marco analítico, una forma general de análisis, que proporciona un lenguaje meta-teórico útil para comparar teorías (Ostrom, 2011). Es tan abarcador como el ciclo de políticas (Jones, 1984), pero, a diferencia de este, tiene una orientación normativa, dirigida a explicar o interpretar las interacciones entre los actores, el contexto y los instrumentos de una política (Linder y Peters, 1984). A través de esta orientación normativa, el diseño de políticas se convierte en una actividad «consciente» (Linder y Peters, 1990a) para hacer frente a los sesgos generados por la intervención de los actores y el desajuste de los instrumentos. Procede ordenando a actores e instrumentos familiares a través de criterios procedimentales, y evaluando varias combinaciones de actores e instrumentos por medio de criterios sustantivos (Linder y Peters, 1991).

Partiendo de esta definición, el presente artículo plantea que el diseño de políticas públicas articula tres niveles de acción pública: causalidad, evaluación e intervención (Peters, 2015, 2018). Para operacionalizar estos conceptos, procedemos en tres etapas. Primero, proponemos una tipología de las teorías del diseño de políticas basada en la metodología asumida, implícita o explícitamente, por sus autores (sección 2). Luego, profundizamos la propuesta metodológica inspirada del realismo crítico, apoyándonos en el análisis de instrumentos y la comparación de pocos casos (sección 3). Finalmente, elaboramos un protocolo de investigación que puede servir de guía tanto para la teoría como para la práctica a nivel sectorial (sección 4). El artículo concluye con una reflexión sobre la contribución del diseño realista de políticas en la teoría y la práctica.

## **Cuatro modelos de diseño de políticas**

### **Una tipología basada en cuatro metodologías**

La revisión de la literatura especializada evidencia que, durante las últimas tres décadas, han surgido cuatro modelos teóricos dominantes de causalidad, intervención y evaluación que, lejos de converger en un «nuevo» diseño de políticas, coexisten y se disputan entre sí. Cada modelo se alinea con una metodología, definida por la combinación de una ontología filosófica (es decir, una concepción de la relación mente-mundo) y una ontología científica

(es decir, una concepción del conocimiento sobre el mundo) (Sayer, 1992; Jackson, 2016). Una ontología filosófica puede ser dualista o monista, ya sea que uno vea el mundo como separado de la mente o no. Una ontología científica puede ser fenomenalista o trans-factual, ya sea que uno base sus conocimientos en fenómenos directamente observables o en fenómenos no observables, pero detectables.

La tabla 1 presenta una tipología de metodologías basada en estas ontologías. El «neo-positivismo» deriva de la combinación de dualismo y fenomenalismo, el «realismo crítico» combina dualismo y trans-factualismo, el «analiticismo» combina monismo y fenomenalismo, y el «reflexivismo» combina monismo y trans-factualismo (Jackson, 2016).

Tabla 1

**La alineación de ontologías y metodologías**

		Ontología científica	
		Fenomenalista	Transfactual
Ontología filosófica	Dualista	Neopositivismo	Realismo crítico
	Monista	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson (2016).

La tabla 2 presenta las implicaciones de estas metodologías para el diseño de políticas.

Tabla 2

**Implicaciones técnicas para el diseño de políticas**

Metodología	Propósito	Lógica de causalidad	Modalidad	Resultado
Neopositivismo	Formulación y falsación de teorías de tipo «leyes científicas»	Explicación orientada por variables	Análisis contrafáctico de datos observables	Modelos predictivos
Realismo	Formulación y comprobación de teorías de alcance medio	Explicación orientada por casos	Análisis transfactual de datos no-observables	Patrones contingentes o contextuales
Analiticismo	Formulación y comprobación de teorías típico-ideales	Interpretación orientada por variables	Análisis contrafáctico de datos observables	Tipologías
Reflexivismo	Teorización de la condición social del actor	Interpretación orientada por casos	Análisis trans-factual de datos no-observables	Narrativas

Fuente: elaborado a partir de Jackson (2016).

El neo-positivismo está orientado a falsificar teorías de tipo «leyes científicas», por lo cual produce explicaciones del mundo orientadas por variables. Procede mediante el análisis contra-fáctico de datos observables que son eventualmente integrados en modelos predictivos. La alineación de los métodos con esta metodología demanda de los académicos realizar comparaciones nomotéticas guiadas por variables, asumidas como una forma de probar la co-variación (Jackson, 2016: 55, 81), lo cual es consistente con una concepción probabilística de la causalidad. Esto conlleva a una preferencia por los experimentos y la comparación de muchas observaciones (N grande) para controlar las variables independientes. También realizan estudios de casos a profundidad, conducidos de manera deductiva, para aplicar o para «probar» reglas generales deducidas de estas comparaciones. En ausencia de un laboratorio para realizar experimentos y controlar estas variables, se utilizan múltiples casos como proxies (Breuning y Ahlqvist, 2014), siguiendo métodos de diferencia, de convergencia o de variación concomitante (Mill, 1843), a veces asimilados a la comparación de sistemas más similares o más diferentes (Przeworski y Teune, 1970).

El realismo crítico apunta a la formulación y comprobación de teorías de alcance medio, por lo cual produce explicaciones orientadas por casos. Procede mediante el análisis trans-factual de datos no-observables, que son incluidos en patrones contingentes o contextuales de causalidad. Al alinear sus métodos con esta metodología, uno realiza comparaciones guiadas por casos, concebidas como experimentos naturales para dilucidar los poderes causales (Jackson 2016: 56), lo cual resulta consistente con una lógica determinística de la causalidad. Por lo tanto, los realistas son más convincentes cuando realizan comparaciones de pocos casos (N pequeña) y una estudiosa profundidad de casos típicos o influyentes. En ausencia de un laboratorio, el análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos (fuzzy-set QCA) (Rihoux *et al.*, 2011), la reconstitución de procesos (*process tracing*) (Kay y Becker, 2015; Charbonneau *et al.*, 2016) o una combinación de ambos (Schneider y Rohlfing, 2013; Beach, 2018) pueden servir para eliminar factores no-explicativos e identificar mecanismos causales como combinaciones de factores causales que explican resultados particulares (Beach y Pedersen, 2016a).

El analiticismo se orienta hacia la teorización de tipos ideales, por lo cual produce interpretaciones del mundo orientadas por variables. Procede mediante el análisis contra-fáctico de datos observables, que son eventualmente organizados en tipologías. Para los analiticistas, el conocimiento es, en el mejor de los casos, una experiencia útil de organización, ya que no existe un mundo independiente de la mente contra el cual se pueda probar una teoría (Jackson, 2016: 56). La comparación entre casos no es aquí una estrategia de investigación, porque un tipo ideal no tiene una contraparte empírica discreta; es solo una afirmación analítica general, que eventualmente puede aclararse mediante comparaciones inductivas. Por lo tanto, combina de modo inductivo una comparación de

N grandes con estudios de casos a profundidad, lo cual implica calibrar tipos ideales más que someterlos a prueba de los datos empíricos. Por un lado, uno puede realizar una comparación individualizada guiada por variables en función de especificar, refinar o calibrar configuraciones particulares de factores causales, siguiendo una lógica probabilística de causalidad. Por el otro, uno puede desarrollar «análisis causales singulares» utilizando tipos ideales para entender lo sucedido en un caso particular (Jackson, 2016:161). La necesidad de un factor causal se evalúa de manera contra-fáctica a través de una secuencia alternativa, construida mediante métodos históricos, estadística descriptiva o heurística (Yanow, 2013).

Finalmente, el reflexivismo apunta a teorizar la propia condición social del actor, por lo cual produce razonamientos orientados por casos, basados en una interpretación crítica del mundo (Jackson, 2016: 56). Procede mediante el análisis trans-factual de datos no-observables, que luego son organizados en narrativas. Esto viene del «problema de los intelectuales» o de la preocupación por lo que hacen los académicos cuando producen un conocimiento del mundo (Jackson, 2016: 187). Aunque la comparación no es una estrategia de investigación para ellos, los reflexivistas pueden replicar y comparar los estudios de casos sobre asuntos comunes (como género, clase, ecología, desarrollo, etc.). Por un lado, pueden involucrarse en una comparación de variables (N mediana) para confirmar sus teorías; por el otro, pueden realizar comparaciones orientadas por casos para provocar cambios sociales, de acuerdo con una lógica determinística de la causalidad.

### **Las teorías del diseño de políticas**

Las teorías neo-positivistas del diseño de políticas comparten una orientación hacia explicaciones causales predictivas de tipo «leyes científicas». Tradicionalmente, el análisis de políticas anclado en esta metodología ha hecho un uso extensivo del análisis costo/beneficio y la modelización econométrica (Weimer, 1992; Weimer y Vining, 2004), los semi-experimentos (John, 2012), las series de tiempo (Jones y Baumgartner, 2004) y la reconstitución formal de procesos (Falleti y Lynch, 2009). Las teorías del diseño de políticas, que continúan esta tradición, se centran en: el diseño de programas (Howlett *et al.*, 2006; Del Río y Cerdá, 2017; Rogge *et al.*, 2017); el cambio de políticas (Howlett y Cashore, 2009); los estilos de implementación (Howlett y Rayner, 2007; 2013); la eficiencia, la coherencia y la congruencia gubernamental en la formulación de políticas (Tosun y Treib, 2018); y la configuración de los instrumentos mediante combinaciones, portafolios o paquetes de política (Hill, 2009; Varone y Aebischer, 2001; Landry y Varone, 2005; Rosenow, Kern y Rogge, 2017; Howlett y Mukherjee, 2018). En esta perspectiva, los investigadores tratan los valores y las preferencias de los actores, la capacidad, las regulaciones y los espacios del Estado, y sus estructuras administrativas, como variables independientes del diseño (Considine *et al.*, 2014; Araral, 2014; Chindarkar *et al.*, 2017).

Las teorías realistas se preocupan por explicaciones causales no predictivas como teorías de alcance medio. El problema más destacado en el diseño de políticas de esta índole se refiere a las interacciones de la gobernanza que resultan de la transformación del Estado y de las relaciones entre el gobierno, los actores no-estatales, las organizaciones internacionales y las comunidades locales (Salamon, 2000; Pierre y Peters, 2000; Olsen, 2010; Pierre, 2012). De ahí que el diseño de políticas se conciba esencialmente como una combinación de actores, valores sociales e instrumentos, de acuerdo con una lógica de lo apropiado. Los estudios realistas intentan explicar la implementación de políticas en situaciones reales, por lo cual la instrumentación es esencialmente dependiente del contexto (Bresser y Klok, 1988; Linder y Peters, 1991). Tratan los instrumentos de política como instituciones que gozan de autonomía frente a los actores individuales y colectivos (Linder y Peters, 1990b; Peters, 2000; Lascoumes y Le Galès, 2007; Le Galès, 2010). Estudios más recientes interesados en los cambios de políticas e institucionales reconocen que estos son producidos por mecanismos causales complejos que articulan ideas, intereses e instituciones, los cuales no pueden ser tratados como variables independientes (Béland y Cox, 2013; Kern *et al.*, 2014; Daigneault, 2014; Peters, 2018; Wilder, 2015; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa).

Las teorías analíticas proveen interpretaciones y teorías ideal típicas de la causalidad. Desde este punto de vista, la distinción conceptual entre análisis de políticas y diseño de políticas tiene poco sentido, debido a que el diseño está inextricablemente vinculado a un contexto social y un contexto temático a través de la interpretación y la traducción (Schneider e Ingram, 1997: 74; Ingram y Schneider, 2008). Los estudios en esta tradición ubican las percepciones, las representaciones y las interpretaciones de los actores en el centro del diseño de políticas. Abordan el problema de la desconexión entre los niveles y mapas cognitivos de los actores que integran el público objetivo (Hoppe *et al.*, 1987). En esta perspectiva, el diseño de políticas es sobre todo una manera de hacer que los actores hagan algo que no harían de otro modo, usando los instrumentos de políticas para influir en su comportamiento (Schneider e Ingram, 1990). La agenda de investigación se centró inicialmente en cómo el diseño de políticas moldea la construcción social de la población a la que se dirigen las políticas, en función de su identidad y poder (Schneider e Ingram, 1993: 336). Esto conllevó a la teoría del «diseño degenerativo de políticas» (Schneider e Ingram, 1997), ubicando la interpretación y la traducción en el centro de las relaciones desiguales entre la administración, los expertos y el público. Investigaciones ulteriores abordaron los catalizadores del cambio en los públicos objetivos o la manera cómo el estatus de estos actores evoluciona de una categoría a otra (Pierce *et al.*, 2014:19-20). La investigación más reciente se refiere al discurso del diseño en la gobernanza, que remite al diseño de políticas

como una actividad de interpretación en la práctica y de análisis de políticas (Colebatch 2017). Últimamente, algunos autores han criticado la idea del «nuevo diseño de políticas», pues consideran el diseño un proceso contingente en el que los problemas y las soluciones son socialmente construidos (Turnbull, 2017).

Por último, las teorías reflexivas proveen una interpretación crítica de la causalidad basada en narrativas. Inicialmente, esta metodología contribuyó a la agenda de investigación sobre el tema con una taxonomía que opuso el «consenso razonado» al positivismo, la ingeniería social y el relativismo (Bobrow y Dryzek, 1987). Más tarde, estudiosos de esta escuela de pensamiento siguieron el «giro argumentativo» y la introducción de la teoría crítica en la administración pública y la planificación (Fischer y Forester, 1993; Forester, 1993). Esto implicó una preferencia por el análisis heurístico, deliberativo y las descripciones detalladas de eventos históricos. En contra de la hegemonía de la racionalidad instrumental en las ciencias sociales, estas teorías abogan por un enfoque cognitivo del proceso de políticas, consistente con la teoría de la razón comunicativa (Habermas, 1984). Según ellas, se podría llegar a un consenso razonado, ya sea por renuncia (es decir, el acomodamiento de la verdad al poder) o por la ilustración crítica, dirigida a corregir las distorsiones comunicativas sistemáticas creadas por las relaciones de poder, a través de la dialéctica, la igualación de capacidades, la experimentación holística e innovaciones institucionales como la mediación y los ejercicios discursivos a gran escala (Bobrow y Dryzek 1987: 178-179). En esta perspectiva, el diseño de políticas es una estrategia emancipatoria en el marco de las relaciones de poder entre actores estatales y no-estatales. Finalmente, el énfasis en la relación entre el diseño de políticas y el lugar sociológico del investigador derivó en teorías sobre la resolución participativa de problemas (Pahl-Wostl, 2002), la deliberación y la práctica (Fischer, 2003, 2004, 2007).

En resumen, las teorías principales del diseño de políticas pueden ser relacionadas con las cuatro metodologías denominadas «neo-positivismo», «realismo», «analiticismo» y «reflexivismo». Esta tipología ofrece una vía segura para alinear los métodos con las ontologías filosóficas y científicas en las cuales se anclan estas teorías, abordando las posibles inconsistencias entre objetivos y medios del diseño de investigación. En la siguiente sección se explica cuáles son las implicaciones técnicas para la investigación y el diseño de políticas públicas basado en una metodología realista.

## **El realismo y los métodos de diseño de políticas**

### **Los mecanismos causales en el diseño de políticas**

El realismo es a veces presentado, de manera equivocada, como una tercera vía en el debate entre neo-positivismo y constructivismo en las ciencias sociales (Wendt, 1999; Marsh y Furlong, 2010). No obstante, el concepto de «constructivismo» es un atrápalotodo, que muchos autores utilizan de manera indiscriminada, para referirse a problemas

ontológicos, teóricos y metodológicos. Ahora bien, no es lo mismo concebir el mundo como una construcción social (Bobrow y Dryzek, 1987; Schneider e Ingram, 1997; Fischer, 2009) y concebir el conocimiento del mundo como una construcción social (Bhaskar, 1978; Sayer, 1992). Por otro lado, la tipología presentada arriba va más allá de las dicotomías de positivismo versus interpretativismo (King *et al.*, 1994) o empirismo versus post-empirismo (Fischer, 2004), mientras evitando cualquier categoría de casos «mixtos» o «misceláneos». Tampoco confunde métodos con metodología<sup>1</sup> (Hall, 2003) ni combina asuntos teóricos y metodológicos en una relación determinística entre ontología, epistemología y métodos (Marsh y Furlong, 2010).

Nos referimos al realismo como un sinónimo del «realismo trascendental» de Roy Bhaskar (Bhaskar, 1978), a veces acuñado como «realismo crítico» (Archer *et al.*, 1998; Sayer, 1992; Jackson, 2016). Por un lado, en contra del «idealismo trascendental» de Kant, Bhaskar argumentó que el mundo no se puede reducir a una construcción de la mente humana, por lo que, de hecho, hay un mundo fuera de esta, una brecha entre la mente y el mundo. Por el otro lado, en contra del «realismo empírico» de Hume, argumentó que el conocimiento del mundo no puede reducirse a eventos aislados, en tanto este mundo es un sistema abierto donde las regularidades son una excepción, no una regla. De este modo, el mundo existe independientemente de la mente, pero el conocimiento científico es una construcción social cuyos objetos son estructuras y mecanismos que generan fenómenos (Bhaskar 1978:15).

Como se explicó anteriormente, el realismo se define por la combinación de dualismo y trans-factualismo. Por un lado, difiere tanto del analiticismo como del reflexivismo en que reconoce la existencia de una brecha entre la mente y el mundo. Por el otro, difiere del enfoque neo-positivista en que extiende los límites del conocimiento a fenómenos *a priori* no-observables pero detectables. Esto tiene dos implicaciones metodológicas. Primero, un enfoque realista del diseño de políticas es explicativo, mientras que los enfoques analítico y reflexivo son interpretativos (no podría existir una explicación causal sin una separación mente-mundo). Segundo, semejante enfoque produce explicaciones no-predictivas de la causalidad (contextuales o de alcance medio), mientras que el enfoque neo-positivista produce modelos predictivos basados en la falsación de afirmaciones generales (generales o de tipo «leyes científicas»).

Esto no significa que el realismo conduce al uso de cualquier método particular, pero sí a la inversa, que algunos métodos dirigidos a producir explicaciones causales (como el QCA, la reconstitución de procesos y los métodos combinados (*multi-methods*)) son más

<sup>1</sup> Mientras que el método se refiere a las técnicas para recolectar información, la metodología hace referencia a una preocupación por la estructura lógica y el procedimiento de la investigación científica (Sartori, 1970:1033).

consistentes con el realismo que otros (como la regresión lineal estándar y los experimentos). El realismo trata con fuerzas causales en lugar de co-variaciones y tipos ideales (Sayer, 1992). Ahora bien, las fuerzas causales son producidas por mecanismos no-observables directamente y no pueden ser tratados de la misma manera que los observables. Por lo tanto, cuando son consistentemente alineados con el realismo, estos métodos se basan en el análisis trans-factual y no fenomenológico.

A nivel macro, una teoría realista del diseño de políticas se basa en evidencias sobre el mecanismo que explica la relación causal entre un detonante D (la adopción de la agenda) y un resultado R (el resultado de la política pública). Los mecanismos causales están en el centro de la reconstitución de procesos, que de otro modo consistiría en un ejercicio descriptivo para dar cuenta o construir una narrativa sobre una serie de eventos (Beach 2016). Sin embargo su significado varía de una metodología a otra.

En una acepción realista, un mecanismo causal es un conjunto de «observaciones del proceso causal» (George y Bennett, 2005), una caja negra que contiene observaciones empíricas esperadas que deben ser convertidas en evidencias (Bennett y Checkel, 2015; Bennett, 2015). Por lo tanto, «abrir la caja negra» consiste en revelar la estructura, la jerarquía y la secuencia de un mecanismo causal (Hedström y Ylikoski, 2010). En cambio en una acepción neo-positivista, un mecanismo causal es un conjunto de «variables intervinientes» (King *et al.*, 1994), una caja negra que permanece desestructurada y dentro de la cual no hay *a priori* jerarquía. Por lo tanto, «abrir la caja negra» a través de la reconstitución de procesos consiste en probar una teoría basada en un modelo estadístico, explicando cómo funcionan los engranajes y las ruedas en un caso típico, o cómo un factor disruptivo funciona en un caso desviado (Falleti y Lynch. 2009; Brady *et al.*, 2010).

Separar un mecanismo de su contexto (Falleti y Lynch, 2009) tiene poco sentido para el diseño realista de políticas, dado que la reconstitución de procesos consiste precisamente en integrar las entidades fragmentadas y el contexto en un solo proceso causal. No es ni un ejercicio descriptivo de cómo un mecanismo teórico debería funcionar *ceteris paribus*, ni un ejercicio prescriptivo para convertir un estudio de caso en un tipo ideal o un modelo. Se trata de explicar cómo funciona en un conjunto de entidades un contexto dado: cómo cada una y todas ellas interactúan con un contexto social o qué factores contextuales impiden que produzcan un efecto esperado (Astbury y Leeuw, 2010). Esto tiene importantes consecuencias para la selección de casos y su comparación (ver más adelante).

### Los instrumentos como evidencias

En el diseño de políticas, los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización son tratados como evidencias de la existencia de una política (Hood, 1986). Sin embargo cabe definir el valor comprobatorio de estos instrumentos, en tanto evidencias de la validez de una hipótesis o teoría. Una forma parsimoniosa de evaluar formalmente este valor

probatorio es calcular la confianza posterior en la hipótesis, dada la evidencia recogida  $p(h|e)$ , mediante el teorema de Bayes (Bennett 2010, 2015). Este valor depende simultáneamente del grado de certeza de un test (la probabilidad de encontrar la evidencia  $e$ , dada la hipótesis principal  $h$ ,  $p(e|h)$ ) y de su exclusividad (la probabilidad de encontrar la evidencia  $e$ , dada la hipótesis alternativa  $\neg h$ ,  $p(e|\neg h)$ ).

La confianza previa  $p(h)$  depende de los conocimientos previos que amparan  $h$ , los cuales pueden basarse en un experimento, un modelo formal basado en una regresión lineal estándar, los resultados de pruebas empíricas previas, o incluso una percepción subjetiva medida por encuestas de opinión. En ausencia de esta línea de base, un valor aleatorio de la confianza previa puede ser el de una moneda al aire [ $p(h)=0.5$ ]. Tras cada test empírico, se revisa la confianza previa en la validez de la hipótesis.

La confianza posterior se calcula de la siguiente manera:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)} \quad \text{En un test positivo}$$

$$\text{and } p(h|\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e|h)}{p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)} \quad \text{En un test negativo;}$$

Donde  $h$  es la hipótesis,  $e$  es la evidencia,  $\neg h$  es la hipótesis alternativa y  $\neg e$  es la ausencia de evidencia (adaptado de Bennett 2015).

La combinación de certeza y exclusividad define cuatro tipos de tests: «paja en el viento», «pistola humeante», «aro» y «doble decisivo» (Van Evera, 1997; Collier, 2011). Un test de «paja en el viento» no es muy cierto ni exclusivo; uno doble decisivo es a la vez muy cierto y exclusivo; uno de «pistola humeante» no es muy cierto pero es exclusivo; y uno de «aro» es muy cierto pero no exclusivo. Esta tipología permite definir los valores teóricos de certeza  $p(e|h)$  y exclusividad  $p(e|\neg h)$  consistentes con una escala de valores de comprobación/contradicción de cada test. Primero, los valores no pueden producir un resultado negativo si el test es positivo, pues un tests positivo implica que  $p(h/e)>p(h)$ . Segundo, para ser consistente con  $h$ , el valor de exclusividad debe ser  $\leq 0.5$  para que la observación empírica esperada sea relevante, de modo que  $p(e|\neg h)>0.5$ . Tercero, un test positivo de tipo «paja en el viento» no puede aumentar la confianza previa de una manera que sea superior a un resultado positivo de los otros tipos de tests. Al inverso, un test positivo de tipo «doble decisivo» no puede aumentar la confianza previa de una manera que sea inferior a los demás.

La tabla 3 presenta los resultados de los tests positivos y negativos, basados en  $p(h)=0.5$ . Los tests de «paja en el viento» muestran los valores más bajos de comprobación (0.07) y de contradicción (-0.04). Por el contrario, los tests doblemente decisivos muestran los valores más altos de comprobación (0.4) y de contradicción (-0.4). En un

nivel intermedio, los tests de «aro» muestran un valor de comprobación más bajo que los tests de «pistola humeante» (0.25 vs 0.3), pero un valor de contradicción más alto (-0.38 vs -0.1).

Tabla 3

**Formalización bayesiana de pruebas convencionales**

Tipo de tests	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C1=p(h e)-pr(h)$	$C2=p(h \neg e)-pr(h)$
Paja en el viento	0,50	0,50	0,40	0,60	0,30	0,70	0,57	0,46	0,07	-0,04
Aro	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	-0,38
Pistola humeante	0,50	0,50	0,40	0,60	0,10	0,90	0,80	0,40	0,30	-0,10
Doble decisivo	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: elaboración propia

En el diseño realista de políticas, los instrumentos son tratados como tests de tipo aro. La racionalidad detrás de esta convención es que, si existe una política, hay una alta probabilidad de encontrar rastros de ella en estos instrumentos, por lo que  $p(e|h) = 0.9$ , pero hay una alta probabilidad de encontrar estas huellas en ausencia de tal política, por lo que  $p(e|\neg h) = 0.3$ . Por ejemplo, cuando existe una política petrolera nacionalista, habrá una alta probabilidad de encontrar huellas de tal nacionalismo en todos sus instrumentos. Sin embargo, encontrar tales huellas en uno u otro de los instrumentos no significa que esta política sea nacionalista.<sup>2</sup> Esta

<sup>2</sup> Otra manera de ilustrar esta idea es a partir de la existencia de una agencia estatal dedicada a una política. Uno podría decir que una agencia es una condición «necesaria» mas no «suficiente» de esta política.

estrategia conservadora busca evitar el posible sesgo estadístico debido a la realización de series de tests en secuencia (por ejemplo, realizar un test de tipo «aro» antes o después de uno de tipo «doble decisivo» afectaría el resultado final de la serie de pruebas). También ahorra el tedioso ejercicio de evaluar la certeza y la exclusividad a través de la selección de valores aleatorios (Paz y Fontaine, 2018). Sea lo que fuere, la réplica de cuatro pruebas de «aro» independientes en los instrumentos utilizados en el marco de diseño de políticas permite actualizar o degradar la hipótesis principal para cada parte del proceso causal.

La tabla 4 presenta una simulación de dichos tests, basados en  $p(h) = 0.5$ , con los resultados marcados en negrillas. Después de cuatro pruebas de «aro», la confianza posterior  $p(h|e)$  varía entre 0,99 (con 4/4 tests positivos), 0,79 (con 3/4 tests positivos), 0,16 (con 2/4 tests positivos) y 0,01 (con 1/4 test positivo). Esto significa que si solo uno de cuatro tests fuera negativo o no concluyente, la parte correspondiente de la hipótesis principal –por lo tanto, el proceso teórico general– quedaría indeterminado y, si al menos 2/4 de los tests fueran negativos o no concluyentes, la confianza previa debería ser revisada a la baja.

Tabla 4

**Formalización bayesiana 4x4 series de tests de tipo «aro»**

Test empíricos	Resultados de tests	$p(h)$	$p(-h)$	$p(e h)$	$p(-e h)$	$p(e -h)$	$p(-e -h)$	$p(h e)$	$p(h -e)$	$C1=p(h e)-p(h)$
PT1	+	<b>(-h)</b>	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PT2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,40
PT3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,46
PT4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,49
PA1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
PA2	+	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,20
PA3	+	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,06
PA4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,29
PB1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
PB2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,48
PB3	+	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	-0,44
PB4	+	0,06	0,94	0,90	0,10	0,30	0,70	0,16	0,01	-0,34
PC1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
PC2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,48
PC3	-	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	-0,50
PC4	+	0,00	1,00	0,90	0,10	0,30	0,70	0,01	0,00	-0,49

Fuente: elaboración propia

### **Implicaciones para la comparación entre casos**

La comparación entre casos es la única forma de proporcionar a un estudio de caso algún grado de generalización o validez externa (Peters, 2013), pero esto significa dos cosas diferentes desde una concepción de la causalidad probabilística o determinística. Por un lado, la lógica probabilística produce teorías de causalidad basadas en efectos causales promedios, tendencias generales y causalidad simétrica, lo que se alinea con los diseños de investigación centrados en variables y las comparaciones de tipo N grande. Por otro lado, la lógica determinística respalda las teorías de causalidad basadas en efectos causales necesarios, patrones contextuales y causalidad asimétrica, lo que se alinea con los diseños de centrados en casos y las comparaciones de tipo N pequeña o mediana.

La combinación de ambas lógicas está en el corazón de la investigación con métodos combinados (Rohlfing y Schneider, 2016; Lorentzen *et al.*, 2016; Beach, 2018) pero esta combinación requiere una cuidadosa alineación metodológica cuando se trata de la conceptualización de las condiciones causales (necesidad y suficiencia), el estatus de la pertenencia a los conjuntos de casos y la selección de técnicas de medición. Como la «teoría epistémica de la causalidad» en ciencias de la salud (Russo y Williamson, 2007), el diseño realista de políticas reconoce una diferencia de tipo entre las evidencias de tipo probabilístico (variables) y determinístico (mecanismos), pero utiliza ambos tipos para producir una explicación satisfactoria de la relación causal entre un objetivo de política (D) y un resultado de política (R). En ese sentido, la evidencia determinística puede consistir en datos cualitativos o cuantitativos: la diferencia es entre los tipos de evidencia, no los tipos de métodos de recolección de evidencia (McKay Illari, 2011; Marchionni y Reijula, 2018).

La comparación entre casos de los procesos de diseño de políticas requiere contestar tres preguntas: ¿Qué comparar? ¿Por qué? y ¿Cómo? (Fontaine, 2017) «Qué comparar» se refiere al problema de pasar del análisis de caso único al análisis de varios casos. Teniendo en cuenta que la reconstitución de procesos se concibió inicialmente como un método de análisis de caso único, la reconstitución comparativa de procesos puede ser vista como un oxímoron. Dicho esto, el análisis de caso único tiene un interés limitado para la metodología realista, ya que no permite ir más allá de la explicación contingente (si existe) de un proceso causal. En otras palabras, la reconstitución de procesos causales conlleva a un diseño de investigación basado en métodos combinados.

«Por qué comparar» está relacionado con el problema de pasar de la elaboración de la teoría a su comprobación. Una vez que el mecanismo teórico causal del diseño de una política pública ha sido validado empíricamente, cualquier caso adicional debe ser comparado con el anterior con el propósito de confirmarlo o no. Para confirmar el mecanismo causal en un caso típico (CT1), es decir un caso positivo en la causa y el efecto, ante todo,

se requiere comparar este caso con otro caso típico (CT2). Sin embargo, esto puede no ser suficiente para sacar una conclusión general con respecto al alcance de este mecanismo, debido a que comparar solo casos positivos sobre la causa y el resultado crearía un sesgo de selección. De ahí la necesidad de comparar los casos típicos con al menos un caso desviado (CD1), es decir, un caso positivo en la causa, pero negativo en el resultado. Esta es la única manera de explicar una ruptura o el desvío del mecanismo (en cuyo caso la comparación aún sería confirmatoria) o identificar cualquier inconsistencia en el mecanismo teorizado (en cuyo caso la comparación sería contradictoria, sugiriendo la existencia de condiciones omitidas o variables espurias). A su vez, la comprobación de una hipótesis explicando la ruptura o el desvío del mecanismo solo es posible mediante la comparación con al menos un segundo caso desviado (CD2).

«Cómo comparar» se refiere a la operacionalización del proceso causal. En la reconstitución realista de procesos, esto se hace usando los instrumentos de política de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, como observaciones empíricas esperadas de cada entidad del mecanismo causal teórico. En este nivel, la comparación es empíricamente contra-fáctica, es decir, el valor probatorio de una evidencia se mide a la luz de su exclusividad (con los investigadores preguntándose si esta evidencia podría ser encontrada si la hipótesis fuese falsa). Eventualmente, puede llevarnos por tres caminos diferentes: confirmar la existencia de un mecanismo causal, negarla, o identificar factores de equifinalidad (Beach y Rohlfig, 2015:11).

En resumen, una teoría realista del diseño de políticas es a la vez dualista y trans-factual. Sigue una lógica determinística de la causalidad y toma todos los elementos de un proceso causal en consideración, incluido el detonante, el resultado y el mecanismo causal del medio, independientemente del argumento teórico planteado. La siguiente sección explica cómo llevar a cabo una investigación con base en un protocolo orientado a la formulación y comprobación de teorías mediante un método combinando la reconstitución de proceso y la comparación de pocos casos.

## **Protocolo de investigación y diseño realista de políticas públicas**

### **Paso 1: Teorización del proceso y mecanismo causal**

El primer paso consiste en la teorización del proceso o mecanismo causal, sea para la formulación de una hipótesis o teoría, o la comprobación de una hipótesis o teoría formulada anteriormente. El problema de la teorización de un mecanismo causal puede resumirse en los siguientes términos: creemos (con un cierto grado de confianza) que un evento desencadenó un proceso que conllevó a un resultado, pero no sabemos por qué. La tabla 5 presenta un ejemplo de este proceso, en el cual la adopción de un objetivo de desarrollo (D)

produce un resultado para el control democrático en una política petrolera (R), mediante tres entidades: la formulación de una nueva política petrolera (A), la coordinación intersectorial de esta políticas con otras áreas (ambiente, economía, descentralización, sociales, etc.) (B) y las interacciones políticas dentro del Estado y entre actores estatales y no-estatales (C).

Tabla 5

**El proceso teórico de diseño de políticas**

Mecanismo teórico	Elaboración de agenda (D)	Formulación de política (A)	Coordinación inter-sectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultados de política (R)
Operaciona-lización	Nuevos objetivos de política declarados por el gobierno	Cambio en la política sectorial	Cambio en el sistema institucional	Cambio en el estilo de implementación	Cambio en el procedimiento de rendición de cuentas
Hipótesis principal	El gobierno busca el desarrollo económico mediante el nacionalismo extractivo (HD)	El gobierno formula una nueva política petrolera nacionalizadora (HA)	El gobierno centraliza el sistema institucional para respaldar la nueva política (HB)	El gobierno adopta un estilo jerárquico de implementación para enfrentar la reacción de los actores no-estatales (HC)	El gobierno limita el control democrático de la política petrolera (HR)
Hipótesis alternativas	El gobierno no busca asegurar el desarrollo económico mediante el nacionalismo extractivo (¬HD)	El gobierno no formula una nueva política petrolera nacionalizadora (¬HA)	El gobierno no centraliza el sistema institucional para respaldar la nueva política (¬HB)	El gobierno no adopta un estilo jerárquico de implementación para enfrentar la reacción de los actores no-estatales (¬HC)	El gobierno no limita el control democrático de la política petrolera (¬HR)

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

La comprobación de este mecanismo requiere observar nuevos objetivos de política declarados por el gobierno en D, un cambio en el área de política en A y en el sistema institucional en B, un estilo de implementación que afecte las relaciones Estado-sociedad en C, y un procedimiento de rendición de cuentas en R. Teóricamente, estas partes están relacionadas causalmente ( $H=D:A:B:C:R$ ) y todo el proceso es la suma del detonante, el resultado y el mecanismo ( $H=HD*HA*HB*HC*HR$ ). Esto significa que la comprobación del proceso teórico depende de la comprobación de su parte más débil (Beach y Pedersen, 2013:106). Cualquier efecto potencial de bucle, ciclo o iteración que afecte a la misma política es un proceso dentro del proceso, por lo tanto, es un estudio de caso en sí mismo.

Nuestra hipótesis principal plantea que el nacionalismo extractivo tiene un efecto negativo en el control democrático cuando el siguiente mecanismo opera. Un gobierno

apunta a asegurar el desarrollo a través del nacionalismo extractivo (HD), lo que provoca la formulación de una política petrolera nacionalizadora (HA). En consecuencia, el gobierno centraliza el sistema institucional existente para respaldar la nueva política (HB). Ello lo lleva a procesar la reacción de los actores no-estatales con un estilo de implementación jerárquico (HC). Este proceso termina limitando el control democrático de la política petrolera (HR).

Cualquier otra hipótesis posible es tratada como una hipótesis alternativa única ( $\neg H$ ) para cada parte del mecanismo. Estas hipótesis alternativas consisten en que el gobierno no tiene como objetivo asegurar el desarrollo a través del nacionalismo extractivo ( $\neg HD$ ); el gobierno no formula una nueva política petrolera nacionalizadora ( $\neg HA$ ); el gobierno no centraliza el sistema institucional para apoyar la nueva política ( $\neg HB$ ); el gobierno no adopta un estilo jerárquico de implementación para procesar la reacción de los actores no-estatales ( $\neg HC$ ); y el control democrático de la política petrolera no está limitado ( $\neg HR$ ). Sin embargo, a diferencia de la hipótesis principal, las hipótesis alternativas no están unidas por una relación causal. Son «contra-fácticos empíricos» individuales (Rohlfing, 2014) para cada entidad particular del mecanismo, el detonante y el resultado. Además, una hipótesis alternativa no es una hipótesis rival contra la cual se deba poner a prueba el mecanismo causal. Simplemente es la combinación de todas las demás posibles hipótesis que puedan contradecir el mecanismo causal teórico.

En otras palabras, solo la hipótesis principal (H) puede ser confirmada. La lógica aquí es comparable a la de un juicio penal, del cual el acusado puede salir culpable o inocente de los cargos, sin que el juez diga nada sobre otros posibles sospechosos. En caso de no confirmarse la hipótesis principal, esta sería descartada o reformulada, pero la hipótesis alternativa permanecería indeterminada (Beach y Pedersen, 2013; Bennett y Checkel, 2015). Esto va en contra de la lógica neo-positivista que asimila el método a un experimento médico o farmacéutico, donde se espera que cada posible hipótesis sea tratada con el mismo grado de confianza previo antes de ser contrastada con la evidencia disponible (Humphreys y Jacobs, 2015; Fairfield y Charman, 2017).

## **Paso 2: Diseño de tests empíricos**

El segundo paso consiste en identificar las observaciones empíricas esperadas si es válido el proceso teorizado en la etapa anterior. Una observación empírica esperada se refiere al tipo de datos necesarios para confirmar la hipótesis principal, de modo que el resultado sería negativo si no se hallaran estos datos o si se encontrara evidencia al amparo de la hipótesis alterna. Estas observaciones empíricas esperadas son tests de tipo «aro» sobre los instrumentos de políticas. Como fue mencionado antes, la combinación de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización por un gobierno es un indicador claro de la naturaleza y de la orientación del diseño de una política (Hood, 1986: 115).

El razonamiento detrás de esta idea es que estos instrumentos constituyen una condición de tipo INUS —es decir son partes insuficientes pero necesarias de un conjunto no-necesario pero suficiente de condiciones— para que una política exista realmente, por lo tanto proporcionan una fuente confiable de observaciones empíricas esperadas. La tabla 6 presenta una tipología de estas observaciones basada en una teoría del cambio de políticas (Hall, 1993; Howlett y Cashore, 2009), si nuestra hipótesis principal es válida.

Tabla 6

**Observaciones empíricas esperadas en un proceso de diseño de política**

Hipótesis	El gobierno busca el desarrollo económico mediante el nacionalismo extractivo (HD)	El gobierno formula una nueva política petrolera nacionalizadora (HA)	El gobierno centraliza el sistema institucional para respaldar la nueva política petrolera (HB)	El gobierno adopta un estilo jerárquico de implementación para enfrentar la reacción de los actores no-estatales (HC)	El gobierno limita el control democrático en la política petrolera (HR)
Instrumentos de nodalidad	Declaraciones explícitas en el programa de gobierno (PD1)	Cambio en la planificación sectorial de la política (PA1)	Cambio en la planificación inter-sectorial (PB1)	Huellas en las declaraciones del poder ejecutivo (PC1)	Acceso limitado al sistema de información (PR1)
Instrumentos de autoridad	Declaraciones explícitas del gobierno en la regulación constitutiva (PD2)	Cambio en la regulación sectorial de la política (PA2)	Cambio en la regulación inter-sectorial (PB2)	Huellas en el proceso legislativo (PC2)	Limitado respecto al debido proceso por parte de las agencias estatales (PR2)
Instrumentos de tesoro	Declaraciones explícitas del gobierno en el modelo de desarrollo (PD3)	Cambio en la asignación presupuestaria en el sector de política (PA3)	Cambio en la asignación presupuestaria intersectorial (PB3)	Huellas en la ejecución presupuestaria (PC3)	Evaluaciones financieras limitadas por el gobierno (PR3)
Instrumentos de organización	Declaraciones explícitas del gobierno en el diseño del aparato estatal (PD4)	Cambio en la administración sectorial (PA4)	Cambio en la administración intersectorial (PB4)	Huellas en la administración de la comunidad local (PC4)	Autonomía limitada de las agencias de balance y control (PR4)

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

En el ejemplo del nacionalismo extractivo causando un déficit de control democrático, si HD se sostiene empíricamente, deben ser observadas declaraciones explícitas del gobierno que apuntan a asegurar el desarrollo, a través del nacionalismo extractivo, en el programa de gobierno (PD1), en la regulación constitutiva (PD2), en el modelo de desarrollo (PD3) y en el diseño del aparato estatal (PD4). Si HA se sostiene, un cambio en la política petrolera nacionalizadora debería observarse en la planificación sectorial (PA1),

en la regulación sectorial (PA2), en la asignación presupuestaria sectorial (PA3) y en la administración sectorial (PA4). Si HB se sostiene, una centralización del sistema institucional destinado a respaldar la nueva política debería observarse en la planificación inter-sectorial (PB1), en la regulación inter-sectorial (PB2), en la asignación presupuestaria inter-sectorial (PB3) y en la administración inter-sectorial (PB4). Si HC se sostiene, el estilo de implementación jerárquico para enfrentar a la reacción de los actores no-estatales debería observarse en las evaluaciones del gobierno (PC1), en el proceso legislativo (PC2), en la ejecución del presupuesto del Estado (PC3) y en la administración local (PC4). Si HR se sostiene, la limitación del control democrático de la política debería aparecer en el acceso limitado al sistema de información (PR1), en un respeto limitado del debido proceso por parte de las agencias del Estado (PR2), en la limitación de las evaluaciones financieras por parte del gobierno (PR3) y en la limitada autonomía de las agencias de balance y control (PR4).

### **Paso 3: Selección de casos**

El tercer paso consiste en la selección de casos a partir de una tipología basada en la presencia/ausencia del detonante D y del resultado R del proceso teorizado en el primer paso. En la reconstitución realista de procesos, la selección de casos no se basa en el detonante ni en el resultado, sino en la relación teórica entre ambos (Beach y Rohlfing, 2015; Beach y Pedersen, 2016b). Ello requiere al menos dos pasos intermedios. Primero, cabe operacionalizar D y R para contestar la pregunta: ¿cuándo podemos estar seguros que D y R están presentes en un caso (o no)? Ello se puede hacer usando indicadores existentes, definiciones comunes tomadas de un estado del arte o mediante la elaboración de una tabla de verdad basada en un método cualitativo de comparación de conjuntos discretos (crisp set-QCA), en el que se elabora la lista de todos los casos posibles y se evalúan los atributos de D y R (codificados como  $X1 * X2 * X3$ ) para cada posible caso. Segundo, es menester construir una tipología de casos por consistencia, basada en un método cualitativo de comparación de conjuntos difusos (fuzzy set-QCA), en el cual cada caso es clasificado de acuerdo con su pertenencia a una clase de casos (Schneider y Rohlfing, 2013).

Según esta tipología un caso puede ser típico, desviado, individualmente irrelevante o inconsistente. Un caso típico se define por la presencia concomitante del detonante y del resultado ( $D * R$ ). Un caso desviado se define por la presencia del detonante en ausencia del resultado ( $D * \neg R$ ). Un caso individualmente irrelevante se define por la ausencia tanto del detonante como del resultado ( $\neg D * \neg R$ ). Un caso inconsistente se define por la ausencia del detonante y la presencia del resultado ( $\neg D * R$ ). La tabla 7 presenta una tipología de casos basada en la hipotética relación causal entre el nacionalismo extractivo y el déficit de control democrático en los países latinoamericanos productores de petróleo y gas.

Tabla 7

**Una tipología de casos**

		Nacionalismo extractivo †	
		D	¬ D
Déficit de control democrático ††	R	Típicos: Argentina (2007-2015) Bolivia (2006-2018) Ecuador (2007-2016) Venezuela (1999-2013)	Inconsistentes: ∅
	¬ R	Desviados: Brasil (2003-2010) México (2012-2018)	Individualmente irrelevantes: Colombia (2010-2018), Perú (2001-2006), Trinidad & Tobago (1987-1997)

Nota: † Control estatal sobre el sector petrolero (Fuente: OLADE y EIA 2017); †† NRGÍ<60 (Fuente: NRGÍ 2017).

Fuente: elaboración propia.

En este ejemplo, el umbral que define si un caso es «positivo en D» está basado en la regulación legal vigente en el sector petrolero, siendo D positivo si el sector de petróleo y gas está total o parcialmente controlado por el Estado a través de compañías petroleras nacionales, protegidas de la competencia del mercado por un estatus especial. Los datos provienen de fuentes secundarias, accesibles a través de la base de datos de la Organización Latinoamericana de Energía (Olade) y de los informes de países de la Agencia de Energía de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés).<sup>3</sup> Para cada país, el período de referencia es el de la última administración involucrada en cambios de «segundo» o «tercer orden»<sup>4</sup> en la regulación del sector energético.

Para definir si un caso es «positivo en R», usamos el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés), un indicador agregado de cuatro componentes que miden los entornos institucionales y legales, las prácticas de presentación de informes, las salvaguardas y controles de calidad, y el entorno habilitador.<sup>5</sup> El umbral es el mismo que en los informes de NRGÍ, con R positivo si NRGÍ<60. Para cada país, el año de referencia es 2017.

La población total de los países productores de petróleo y gas en América Latina y el Caribe incluye nueve casos, de los cuales, cuatro son típicos, dos desviados por consis-

<sup>3</sup> Todos los reportes están disponibles (a octubre 1, 2019) en: <http://sielac.olade.org> y <https://www.eia.gov>

<sup>4</sup> Los cambios de segundo orden afectan los medios o instrumentos de política, mientras que los cambios de tercer orden afectan la mera concepción del problema de política (luego los objetivos y los medios) (Hall 1993).

<sup>5</sup> El reporte anual está disponible (a octubre 1, 2019) en: <https://resourcegovernance.org>

tencia, tres individualmente irrelevantes y ninguno inconsistente. Los casos típicos son las administraciones de Cristina Kirchner en Argentina (2007-2015), Evo Morales en Bolivia (2006-2018), Rafael Correa en Ecuador (2007-2016) y Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013). Los casos desviados son las administraciones de Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil (2003-2010) y Enrique Peña Nieto en México (2012-2018). Los casos individualmente irrelevantes son las administraciones de Juan Manuel Santos en Colombia (2010-2018), Alejandro Toledo en Perú (2001-2006) y Noor Hassanali en Trinidad y Tobago (1987-1997).

Un caso típico es el más adecuado para la construcción y la comprobación de teoría, puesto que presenta la situación en la que más probablemente exista un mecanismo causal detectable, pero no observable, que conecte D a R (Beach y Rohlfing, 2015). Los casos desviados también son útiles para la comprobación de teoría, pues permiten revisar y precisar el mecanismo causal inicial. Los casos individualmente irrelevantes están fuera del alcance de la reconstitución de procesos, ya que el método no trata con la causalidad simétrica (es decir, la ausencia de un factor causal no se considera una causa de la ausencia de un resultado). Los casos inconsistentes son útiles en la medida en que pueden revelar la inconsistencia de la hipótesis principal, consecuencia de variables omitidas o espurias, lo que debería llevar a una nueva teorización del proceso.

#### **Paso 4: Análisis de congruencia**

El cuarto paso consiste en un análisis de congruencia basado en la comparación de algunos casos típicos y desviados identificados en la etapa anterior. El objetivo perseguido es doble. Por un lado, se busca confirmar la existencia de un mecanismo causal necesario para que D cause R, y así consolidar la hipótesis principal a partir de uno o dos casos típicos. Por otro lado, se busca identificar el punto de ruptura o de desvío y los factores contextuales que expliquen cuándo D no cause R, y así formular posibles explicaciones de la desviación o de la ruptura del proceso teorizado a partir de uno o dos casos desviados.

A diferencia de la reconstitución de proceso, el análisis de congruencia se limita a establecer la cronología de los eventos ocurridos y las entidades comunes a varios casos, sin profundizar la explicación causal entre esos últimos. El análisis de congruencia contesta la pregunta de ¿qué pasó? mas no aquella de ¿por qué pasó? En otros términos, este paso permite cerciorarse que el proceso teorizado tiene relevancia en el mundo real, pero no permite comprobar que el mecanismo causal es válido (Beach y Pedersen 2016). Ello se puede realizar con base en la revisión de fuentes secundarias. La tabla 8 presenta una comparación del proceso causal en cuatro casos a partir del ejemplo citado antes.

Tabla 8

**Comparación de mecanismos causales entre casos**

Mecanismo teórico	Establecimiento de agenda (D)	Formulación de política (A)	Coordinación inter-sectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultados de política (R)
Hipótesis principales	El gobierno busca el desarrollo económico mediante el nacionalismo extractivo (HD)	El gobierno formula una nueva política petrolera nacionalista (HA)	El gobierno centraliza el sistema institucional para respaldar la nueva política petrolera (HB)	El gobierno adopta un estilo jerárquico de implementación para lidiar con la contestación de los actores no-estatales (HC)	El gobierno limita el control democrático de la política petrolera (HR)
Caso típico 1 (Venezuela)	+	+	+	+	+
Caso típico 2 (Ecuador)	+	+	+	+	+
Caso desviado 1 (Brasil)	+	+	-	-	-
Caso desviado 2 (México)	+	+	-	-	-

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

En este ejemplo, se comparan dos casos típicos –Venezuela y Ecuador– y dos casos desviados por consistencia –Brasil y México–. Por un lado, se espera que el primer caso típico (Venezuela) proporcione evidencia del mecanismo causal teorizado. Así mismo, se espera que el segundo caso típico (Ecuador) confirme la existencia de este mecanismo en un contexto diferente (un pequeño productor de petróleo, en comparación con uno grande). En ambos casos, la hipótesis es que el gobierno realmente adoptó una agenda nacionalista, luego formuló una política petrolera nacionalizadora, luego centralizó la coordinación inter-sectorial, luego trato la reacción social de manera coercitiva, luego generó un déficit de control democrático en la política petrolera.

Por otro lado, se espera que los dos casos desviados (Brasil y México) proporcionen evidencia de la necesidad de cada entidad involucrada en actividad para producir el resultado esperado (Schneider y Rohlfing, 2013). Esto significa no solo que en ausencia de una entidad (¬HA, ¬HB o ¬HC) el resultado cambiará (¬HR), sino también que en ausencia de una entidad, todas las siguientes entidades estarán ausentes. En ambos casos, la hipótesis es que el gobierno realmente adoptó una agenda nacionalista, luego formuló una política petrolera nacionalizadora, pero no centralizó la coordinación inter-sectorial, luego no adoptó un estilo de trato coercitivo, luego no generó un déficit de control democrático en la política petrolera.

Una vez comparados estos cuatro casos, la teoría inicial puede ser revisada parcialmente, en función de explicar el efecto de la contingencia en el diseño de políticas. Nos preguntamos, entonces, si los tests negativos en la coordinación inter-sectorial ( $-H_c$ ) pueden explicar la ausencia de un déficit de control democrático en los casos desviados. Sabemos que, a diferencia de Venezuela y Ecuador, Brasil y México también diseñaron políticas de transparencia y anticorrupción (especialmente, pero no exclusivamente, en el sector petrolero). Por lo tanto revisamos la hipótesis inicial y la volvemos a formular en los siguientes términos: 1) cuando un gobierno adopta una agenda nacionalista, en ausencia de una política de transparencia, produce un déficit de control democrático en las políticas extractivas; 2) la existencia de una política de transparencia es una condición suficiente para que una política nacionalista no conlleve a un déficit de control democrático en las políticas extractivas.

#### **Paso 5: reconstitución de proceso**

El quinto y último paso consiste en el estudio a profundidad de uno o varios casos típicos o desviados, para llevara cabo la reconstitución de proceso. Se trata de convertir las observaciones empíricas esperadas en evidencias de la validez o invalidez de la hipótesis formulada en el primer paso. Ello requiere tres pasos intermedios: recolección de datos, reportes de pruebas empíricas y evaluación de evidencias.

La creación de un índice de evidencia es un procedimiento operativo estándar para cualquier método, pero puede ser un desafío cuando las observaciones empíricas esperadas incluyen material tan turbio y heterogéneo como leyes, estadísticas, informes técnicos, entrevistas, etc. Una forma transparente de proceder es relacionando cada parte del proceso teórico con los datos recolectados, sus fuentes correspondientes y los resultados de los tests.

La tabla 9 presenta una muestra de los datos recopilados sobre D en un caso típico, tomado del ejemplo del nacionalismo extractivo causando un déficit de control democrático. Esta tabla muestra que la comprobación de HD puede resultar de cuatro tests positivos sobre los cuatro tipos de instrumentos de políticas. Para cada test, una única fuente primaria, la triangulación de fuentes secundarias o una combinación de fuentes primarias y entrevistas pueden proporcionar la información necesaria para convertir una observación empírica en evidencia de la validez o invalidez de HD. Para cada información, el índice por fuente permite al lector averiguar la existencia de la información y la interpretación dada a la misma por el autor. Cabe insistir en que en este método de reconstitución de proceso, las entrevistas son meras técnicas de recolección de testimonios, es decir que informan sobre lo que los actores opinan del proceso, mas no se sustituyen a la revisión de datos duros proveídos por los informes técnicos, documentos legales, etc.

Tabla 9

**Evidencias de un detonante (D) en un caso típico**

Hipótesis	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia hallada	Fuentes	Resultados de los tests
El gobierno procura asegurar el desarrollo a través del nacionalismo extractivo (HD)	Declaraciones explícitas en el programa de gobierno (PD1)	El Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador anuncia una reforma nacionalista del aparato productivo	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 (Documento 1); reportes de prensa con declaraciones del Presidente de la República (Documento 2)	+
	Declaraciones explícitas del gobierno en la regulación constitutiva (PD2)	Debates e informes del poder legislativo sobre el nuevo modelo productivo anunciado por el gobierno	Reforma de la Constitución Política incluye: cambio de modelo productivo (Documentos 3); proyecto de ley sobre el nuevo modelo productivo (Documento 4); testimonio de responsable de comisión legislativa (Entrevista A)	+
	Declaraciones explícitas del gobierno en el modelo de desarrollo (PD3)	Incremento del presupuesto del Estado anunciado por el gobierno	Proyecto de Ley de finanzas 2008 (Documento 4); testimonio de funcionario del Ministerio de Finanzas (Entrevista B)	+
	Declaraciones explícitas del gobierno en el diseño del aparato estatal (PD4)	Incremento de las funciones y del poder de la agencia de planificación	Decreto presidencial creando la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Documento 6); testimonio de funcionario de esta agencia (Entrevista C)	+

Fuente: elaboración propia.

Una vez que las observaciones empíricas esperadas fueron traducidos en evidencia confirmatoria o contradictoria del proceso causal teórico, la investigación puede proceder a la comparación entre casos para la prueba de teoría.

En resumen, el protocolo de cinco pasos presentado en esta sección muestra cómo, la reconstitución de procesos alineada con una metodología realista, se desarrolla desde la teorización hasta la comparación de pocos casos, a través de un diseño parsimonioso de tests empíricos, una selección transparente de casos, un análisis de congruencia riguroso y una reconstitución sistemática de proceso.

**Conclusión: un paso hacia el mejoramiento de las políticas públicas**

El estado del arte sobre el diseño de políticas públicas da cuenta de cuatro teorías principales con diferentes modelos de causalidad, intervención y evaluación, que constituyen el marco analítico del diseño de políticas. Estas teorías se basan en cuatro metodologías distintas,

definidas por las ontologías filosóficas y científicas asumidas por los investigadores y practicantes: neo-positivismo, realismo, analiticismo y reflexivismo. Cada metodología tiene implicaciones para el diseño de políticas en lo que atañe al propósito teórico, la lógica de causalidad, la modalidad práctica y el producto esperado o resultado.

En este contexto, el diseño de políticas alineado con una metodología realista se preocupa por producir teorías de alcance medio de las fuerzas causales que vinculan la adopción de una agenda con los resultados de una política. Ello asigna una importancia particular a la teorización y a la comprobación empírica de los mecanismos causales con métodos combinados. En este ejercicio, los instrumentos de política constituyen tantas observaciones empíricas esperadas, cuya naturaleza se presta además a la comparación entre múltiples casos. Una estrategia conservadora consiste en tratar a aquellos instrumentos en tanto tests empíricos de tipo «aro» (es decir de alta certeza pero no exclusivos) y proceder por series de cuatro tests para sacar conclusiones conforme a una lógica bayesiana.

El diseño realista de políticas aboga por un método comparativo centrado en los mecanismos causales en tanto complejos de tipo INUS, siguiendo una lógica determinística de la causalidad. Este método ofrece una manera confiable de abordar el problema de la contingencia en casos típicos y desviados. Por un lado, la comparación de casos típicos (definidos por la presencia del detonante y el resultado esperado) permite confirmar empíricamente la relevancia del proceso causal. Por el otro, la comparación de casos típicos con casos desviados (definidos por la presencia del detonante en ausencia del resultado esperado) permite afinar la teoría inicial y explicar por qué desvía o se rompe un mecanismo causal. Tomados en conjunto, los desviados contribuyen a avanzar en la construcción y prueba de teorías de alcance medio.

Para operacionalizar la teoría del diseño de políticas alineada con el realismo, hemos propuesto un protocolo de investigación de cinco pasos, incluyendo la teorización del proceso y mecanismo causal, el diseño de tests empíricos, la selección de casos, el análisis de congruencia y la reconstitución de proceso. El objetivo aquí es facilitar a la vez la multiplicación de los estudios de casos y la comparación sistemática de estos casos, sin desmedro de la transparencia y del rigor necesario a la producción de un conocimiento acumulado sobre el diseño de políticas. Este protocolo, que es aplicable tanto al análisis como al diseño de políticas públicas, es un paso decisivo en el mejoramiento de las políticas públicas mediante la producción de conocimiento teórico empíricamente comprobado.

## Referencias bibliográficas

- Aralar, Eduardo** (2014). «Policy and regulatory design for developing countries: A mechanism design and transaction cost approach». *Policy Sciences*, 47, pp. 289-303.
- Archer, Margaret, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson y Alan Norrie**, eds. (1998). *Critical realism: Essential readings*. London: Routledge.
- Astbury, Brad y Frans Leeuw** (2010). «Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation». *American Journal of Evaluation*, 31(3) pp. 363-381.
- Beach, Derek** (2016). «It's all about mechanisms: What process tracing case studies should be tracing». *New Political Economy*, 21:5, pp. 463-472. DOI:10.1080/13563467.2015.1134466
- Beach, Derek** (2018). «Multi-method research in the social sciences-A review of recent frameworks and a way forward. Government and Opposition», pp. 1-20, doi:10.1017/gov.2018.53
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen** (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen** (2016a). *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen** (2016b). «Selecting appropriate cases when tracing causal mechanisms». *Sociological Methods and Research* 1-35. DOI:10.1177/0049124115622510
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing** (2015). «Integrating Cross-case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate». *Sociological Methods and Research*, 47(1):3-36. <https://doi.org/10.1177/0049124115613780>
- Béland, Daniel y Robert H. Cox** (2013). «Introduction to Special Issue: The Politics of Policy Paradigms». *Governance*, 26(2), pp. 193-195.
- Bennett, Andrew** (2010). «Process tracing and causal inference», en Brady Henry y David Collier, eds., *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield, pp. 207-220.
- Bennett, Andrew** (2015). «Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with bayesian analysis», en Bennett Andrew y Jeffrey Checkel, eds., *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 276-298.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel** (2015). «Process tracing: From philosophical roots to best practices», en Bennett Andrew y Jeffrey Checkel, eds., *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38.
- Bhaskar, Roy** (1978). *A realist theory of science*. London: Routledge.
- Bobrow, Davis** (2006). «Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult», en B. G. Peters y J. Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*. London: Sage, pp. 75-138.
- Bobrow, Davis y John Dryzek** (1987). *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright** (2010). «Refocusing the discussion of methodology», en Brady Henry y David Collier, eds., *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 15-32.
- Bresser, Hans y Pieter-Jan Klok** (1988). «Fundamentals for a theory of policy instruments». *International Journal of Social Economics*, 15(3-4) pp. 22-41.

**Breuning, Christian y John S. Ahlqvist** (2014). «Quantitative methodologies in public policy», en Isabelle Engeli y Christine Rothmayr Allison, eds., *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges*. London: Palgrave MacMillan, pp. 109-129.

**Charbonneau, Étienne, Alexander C. Henderson, Benit Ladouceur y Philippe Pichet** (2016). «Process Tracing in Public Administration: The Implications of Practitioner Insights for Methods of Inquiry». *International Journal of Public Administration*, 40(5) pp. 434-442. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1127965>

**Chindarkar, Namrata, Michael Howlett y M. Ramesh** (2017). «Introduction to the special issue: Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges». *Public Administration and Development*, 37, pp. 3-14.

**Colebatch, Hal** (2017). «The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity». *Public Policy and Administration*, 33(4) pp. 365-383. <https://doi.org/10.1177/0952076717709525>

**Collier, David** (2011). «Understanding process tracing». *Political Science and Politics*, 44(4), pp. 823-830.

**Considine, Mark, Jenny M. Lewis y Damon Alexander** (2009). *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Daigneault, Pierre-Marc** (2014). «Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies». *Journal of European Public Policy*, 21(3) pp. 453-469.

**Del Río, Pablo y Emilio Cerdá** (2017). «The missing link: The influence of instruments and design features on the interactions between climate and renewable electricity policies». *Energy Research and Social Science*, 33, pp. 49-58. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.010>

**EIA (Energy Information Agency)** (2018). «Country reports», <https://www.eia.gov>

**Eliadis Pearl, Margaret Hill y Michael Howlett** (2005). «Introduction», en P. Eliadis, M. Hill, M. Howlett, eds., *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 3-18.

**Fairfield, Tasha y Andrew Charman** (2017). «Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats». *Political Analysis* 25(3) pp. 363-380. <https://doi.org/10.1017/pan.2017.14>

**Falleti, Tulia y Julia Lynch** (2009). «Context and causal mechanisms in political analysis». *Comparative Political Studies*, 42(9) pp. 1143-1166.

**Fischer, Frank** (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.

**Fischer, Frank** (2004). «Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice», en M. Hajer Maar-ten, H. Wagenaar, ed., *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 209-227.

**Fischer, Frank** (2007). «Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments», en F. Fischer, G. Miller, M. Sidney, ed., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, pp. 223-236.

**Fischer, Frank y John Forester** (1993). «Editors' Introduction», in Frank Fischer, John Forester, ed., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: University College London, pp. 1-21.

**Fontaine, Guillaume** (2017). «Comparative public policy» in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. London: Oxford University Press.

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

- Forester, John** (1993b). «Learning from Practice Stories: The Priority of Practical Judgment», en Frank Fischer, John Forester ed., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: University College London, pp. 186-211.
- George, Alexander y Andrew Bennett** (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen** (1984). *The theory of communicative action*. Frankfurt: Beacon Press, 2 volúmenes.
- Hall, Peter** (1993). «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics*, 25 (3) pp. 275-296.
- Hall, Peter** (2003). «Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics», en J. Mahoney y D. Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press, pp. 373-404.
- Hedström, Peter y Petri Ylikoski** (2010). «Causal mechanisms in the social sciences». *Annual Review of Sociology*, 36, pp. 49-67.
- Hill, Margaret M.** (2005). «Tools as art: observations on the choice of governing instrument», en P. Eliadis, M. Hill, M. Howlett, eds., *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 21-30.
- Hood, Christopher** (1986). *The Tools of Government*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hoppe, Robert, Henk van de Graaf y Asje van Dijk** (1987). «Implementation research and policy design: Problem tractability, policy theory, and feasibility testing». *International Review of Administrative Sciences*, 53, pp. 581-604.
- Howlett, Michael** (2014). «From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance». *Policy Sciences*, 47(3), pp.187-207.
- Howlett, Michael** (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge. 2nd Ed.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver** (2006). «Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research». *Review of Policy Research*, 23 (1) pp.129-151.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo** (2014). «From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research». *Policy and Politics*, 43(2) pp. 291-311.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore** (2009). «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1) pp. 33-46.
- Howlett, Michael y Raul Lejano** (2012). «Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design». *Administration and Society*, 45(3) pp. 357-381.
- Howlett, Michael y Ishani Mukherjee** (2018). «The contribution of comparative policy analysis to policy design: Articulating principles of effectiveness and clarify design spaces». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1) pp. 72-87.
- Howlett, Michael y M. Ramesh** (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner** (2007). «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence», en *New Governance Arrangements*. *Policy and Society*, 26 (4) pp. 1-14.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner** (2013). «Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design». *Politics and Governance*, 1(2) pp. 170-182.
- Humphreys, Macartan y Alan Jacobs** (2015). «Mixing methods: A Bayesian approach». *American Political Science Review*, 109(4) pp. 654-673.

- Ingram, Helen y Anne Schneider** (2008). «Policy analysis for democracy» in Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, eds., *The Oxford handbook of public policy*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp.169-189.
- 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.
- John, Peter** (2012). *Analyzing Public Policy*. (2nd edition). London-New York: Routledge, 224 p.
- Jones, Bryan y Frank Baumgartner** (2004). «A Model of Choice for Public Policy». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3) pp. 325-351.
- Jones, Charles O.** (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. New York: Harcourt.
- Kay, Adrian y Phillip Baker** (2015). «What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature». *The Policy Studies Journal*, 43 (1) pp. 1-21.
- Kern, Florian, Caroline Kuzemko y Catherine Mitchell** (2014). «Measuring and explaining policy paradigm change: the case of UK energy policy». *Policy & Politics*, 42 (4) pp. 513-530.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba** (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 247 p.
- Landry, Réjean y Frédéric Varone** (2005). «Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches», en Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett, ed., *Designing govern-ment: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 106-131.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2007a). «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance*, 20 (1) pp. 1-21.
- Lasswell, Harold** (1992/1951). «La orientación hacia las políticas», en L. Aguilar Villanueva (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. Mexico: Porrúa, pp. 79-103.
- Lasswell, Harold** (1970). «The Emerging Conception of the Policy Sciences». *Policy Sciences*, 1 (1) pp. 3-14.
- Le Galès, Patrick** (2010). «Policy instruments and governance», en M. Bevir, dir., *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, pp. 142-159.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1984). «From social theory to policy design». *Journal of Public Policy*, 4(3) pp. 237-259.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1987). «A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription». *Policy Studies Review*, 6(3) pp. 459-475.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1990a). «Policy formulation and the challenge of conscious design». *Evaluation and Program Planning*, 13 pp. 303-311.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1990b). «An institutional approach to the theory of policy making: The role of guidance mechanisms in policy formulation». *Journal of Theoretical Politics*, 2(1) pp. 59-83.
- Linder, Stephen y B. Guy Peters** (1991). «The logic of public policy design: linking policy actors and plausible instruments». *Knowledge and Policy*, 4(1-2) pp. 125-151.
- Lorentzen, Peter, Taylor Fravel y Jack Paine** (2017). «Qualitative investigation of theoretical models: The value of process tracing». *Journal of Theoretical politics*, 29(3) pp. 467-491.
- Marchionni, Caterina y Samuli Reijula** (2018). «What is mechanistic evidence, and why do we need it for evidence-based policy?». *Studies in History and Philosophy of Science Part A*. Vol 73:54-63. <https://doi.org/10.1016/j.shpsa.2018.08.003>

- Marsh, David y Paul Furlong** (2010). «A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science», en G. Stoker, D. Marsh, ed. *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 184-211.
- May, Peter** (2005). «Policy design and implementation» in B.G. Peters y J. Pierre, eds., *Handbook of Public Administration*. London: Sage, pp. 279-291.
- McKay, Illari Phyllis** (2011). «Mechanistic evidence: Disambiguating the Russo-Williamson thesis». *International Studies in the Philosophy of Science*, 25(2) pp.139-157.
- Mill, John Stuart** (1843). *A system of logic, ratiocinative and inductive: Being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation*, vol. 1. London: Harrison & Co Printers.
- NRGI** (Natural Resource Governance Institute) 2017. «The 2017 Resource Governance» Index: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/2017-resource-governance-index>
- Olade** (Organización Latino Americana de Energía) (2018). «Sistema de información energética regional (SIER)» <http://sielac.olade.org>
- Olsen, Johan** (2010). «Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government», en Jon Pierre y Patricia Ingraham, eds., *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*. McGill-Queen's University Press, pp. 15-50.
- Ostrom, Elinor** (2011). «Background on the Institutional Analysis and Development Framework». *Policy Studies Journal*, 39 (1) pp. 7-27.
- Pahl-Wostl, Claudia** (2002). «Participative and stakeholder-based policy design, evaluation and modeling processes». *Integrated Assessment*, 3(1) pp. 3-14.
- Paz, Bayron y Guillaume Fontaine** (2018). «A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System». *Revista de Estudios Sociales*, 63:2-19. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>
- Peters, B. Guy** (2000). «Policy instruments and public management: Bridging the gaps». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1) pp. 35-47.
- Peters, B. Guy** (2013). *Strategies for Comparative Research in Political Science*. London: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy** (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy** (2018). *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy y Frans K.M. Van Nispen**, eds. (1998). *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierce, Jonathan, Saba Diddiki, Michael D. Jones, Dristin Schumacher, Andrew, Pattison y Holly Peterson** (2014). «Social construction and policy design: A review of past applications». *Policy Studies Journal*, 42(1) pp. 1-29.
- Pierre, Jon** (2012). «Governance and institutional flexibility», en D. Levi-Faur, ed., *The Oxford Hand-book of Governance*. London: Oxford University Press, pp. 187-200.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters** (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Przeworski, Adam y Henry Teune** (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Malabar: Kriegeri.
- Rihoux, Benoît, Ilona Rezöhazi y Damien Bol** (2011). «Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: An extensive review». *German Policy Studies Journal*, 7(3) pp. 9-82.
- Rogge, Karoline, Florian Kern, Michael y Howlett** (2017). «Conceptual and empirical advances in analysing policy mixes for energy transition». *Energy Research and Social Science*, 33:1-10. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.025>

- Rohlfing, Ingo** (2014). «Comparative hypothesis testing via process tracing». *Sociological Methods and Research*, 43(4) pp. 606-642.
- Rohlfing, Ingo y Carsten Schneider** (2016). «A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research». *Sociological Methods and Research*. 47(1) pp. 37-63. <https://doi.org/10.1177/0049124115626170>
- Rosenow, Jan, Florian Kern y Karoline Rogge** (2017). «The need for comprehensive and well targeted instrument mixes to stimulate energy transitions: The case of energy efficiency policy». *Energy Research and Social Science*, 33 pp. 95-104. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.013>
- Russo, Federica y Jon Williamson** (2007). «Interpreting causality in the health sciences». *International Studies in the Philosophy of Science*, 21(2) pp. 157-170.
- Salamon, Lester** (2000). «The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction». *Ford-ham Urban Law Journal*, 28(5) pp. 1609-1674.
- Salamon, Lester** ed. (2005). *The Tools of the Government: a Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni** (1970). «Concept Mis-formation in Comparative Politics». *The American Political Science Review*, 64(4) pp. 1033-1053.
- Sayer, Andrew** (1992). *Method in Social Science: A realist approach*. (2nd ed.). London: Routledge.
- Schneider, Anne y Helen Ingram** (1988). «Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design». *Journal of Public Policy*, 8(1) pp. 61-80.
- Schneider, Anne y Helen Ingram** (1990). «Behavioral assumptions of policy tools». *The Journal of Politics*, 52(2) pp. 510-529.
- Schneider, Anne y Helen Ingram** (1993). «Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy». *The American Political Science Review*, 87(2) pp. 334-347.
- Schneider, Anne y Helen Ingram** (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Carsten e Ingo Rohlfing** (2013). «Combining QCA and Process tracing in set-theoretic multi-method research». *Sociological Methods and Research*, 42 (4) pp. 559-597.
- Tosun, Jale y Oliver Treib** (2018). «Linking policy design and implementation styles», en M. Howlett and I. Mukherjee, *The Routledge handbook of policy design*. London: Routledge.
- Turnbull, Nick** (2017). «Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently». *Public Policy and Administration*, 33(4):357-364. <https://doi.org/10.1177/0952076717709522>
- Van Evera, Stephen** (1997). *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press.
- Varone, Frédéric y Bernard Aebischer** (2001). «Energy efficiency: The challenges of policy design». *Energy Policy*, 29 pp. 615-629.
- Weimer, David** (1992). «The craft of policy design: Can it be more than art?». *Policy Studies Review*, 11(3-4) pp. 370-388.
- Weimer, David y Aidan Vining** (2004). *Policy analysis: concepts and practice*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Wendt, Alexander** (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilder, Matt** (2015). «What is a policy paradigm? Overcoming Epistemological Hurdles in Cross-Disciplinary Conceptual Adaptation», en M. Howlett, J. Hogan, eds., *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. London: Palgrave Macmillan.
- Wu, X. M. Ramesh y Michael Howlett** (2015). «Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities», en *Policy and Society*, n° 34, pp. 165-171.

## El diseño del legalismo autoritario en Venezuela

Cecilia Medrano-Caviedes\* pp. 149-180

### Resumen

El profundo proceso de transformación política, social y económico que atravesó Venezuela a partir de 1999, conocido como la Revolución Bolivariana bajo la dirección de Hugo Chávez, se alineó marcadamente a una ideología nacionalista, particularmente de nacionalismo extractivo. El Estado adoptó un modelo de gobernanza jerárquico, intensificando la dirección de políticas de desarrollo, así como el control, la planificación y regulación de actividades productivas, a partir del dominio absoluto sobre la industria extractiva de petróleo y por consiguiente, sobre el manejo de las rentas petroleras. La transformación desencadenada por la Revolución Bolivariana favoreció la concentración de poder en el Ejecutivo, socavando los sistemas de control democrático y de rendición de cuentas. Este artículo examina el período de la administración de Chávez en Venezuela (1999-2013), con base en el marco analítico del diseño de políticas públicas y a partir del análisis de las herramientas disponibles para el gobierno, según Hood: información, autoridad, tesoro y organización. Así, se abordan las principales reformas generadas por el movimiento revolucionario de Chávez, para estudiar cómo la adopción de objetivos de políticas de nacionalismo extractivo afectaron negativamente los controles democráticos del país.

### Palabras Clave

Nacionalismo extractivo / Legalismo autoritario / Rendición de cuentas / Petróleo

### Abstract

The profound process of political, social and economic transformation that Venezuela underwent as of 1999, known as the Bolivarian Revolution under the leadership of Hugo Chávez, was markedly aligned with an ideology of nationalism, and in particular of extractive nationalism. The State adopted a model of hierarchical governance in the direction of development policies, controlling, planning and regulating productive activities, based on the absolute control over the extractive industry of oil and consequently, over the management of oil rents. The transformation triggered by the Bolivarian Revolution favored the concentration of power in the Executive, undermining check and balance systems and public accountability. This essay aims to examine the administration of Chávez in Venezuela (1999-2013), based on the analytical framework of policy design and according to Hood's categories of public policy tools available to the government: nodality, authority, treasure and organization. The main reforms generated by the revolutionary project of Chávez are addressed, to study how the adoption of policy aims aligned with extractive nationalism, negatively impacted democratic control systems and public accountability.

### Keywords

Extractive Nationalism / Authoritarian Legalism / Public Accountability / Oil.

\* Economista por la Universidad Central de Venezuela (UCV) y Doctora en Ciencias Políticas por Sciences Po, Paris.  
Correo-e: medrano.caviedes@gmail.com

## Introducción

En 1999, Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela con la misión de construir una nueva República, la «Quinta República» según su proyecto político conocido como la *Revolución Bolivariana*. Dicho proyecto se opuso fervientemente al *status-quo* de una Venezuela que había iniciado, a comienzos de los noventa, la privatización parcial de su principal enclave económico, la industria petrolera, conjuntamente con la implementación de políticas económicas neoliberales. En contraposición, la *Revolución Bolivariana*, que inició Chávez, se alineó marcadamente a una ideología de nacionalismo extractivo, que desencadenó un profundo proceso de transformación política, social y económica sin precedentes. El Estado, históricamente paternalista, exacerbó su rol de «Estado-Céntrico» (Curiel Léidenz, 2010: 412) o de «Estado-Protagonista» en la dirección de políticas de desarrollo, intensificando, en un modelo de gobernanza jerárquico, el control, la planificación y la regulación de las actividades productivas. Además, pasó a ejercer el dominio absoluto de la industria petrolera y por consiguiente, sobre el manejo de las rentas que ésta generaba; piezas fundamentales para la dialéctica nacionalista de soberanía nacional y para el financiamiento de la cruzada revolucionaria. Así, la *Revolución Bolivariana* de Chávez impulsó un considerable viraje en la manera de ejecutar el esquema tradicionalmente rentista del país: la idea de «sembrar el petróleo»<sup>1</sup> que había dominado las estrategias de desarrollo y progreso a partir de la riqueza petrolera, fue reemplazada por un modelo de distribución directa de las rentas petroleras a través de un sistema de gasto público altamente centralizado (Ochoa, 2008). Pero, además, la transformación del Estado que desencadenó la *Revolución Bolivariana*, también favoreció la consecutiva concentración de poder en el Ejecutivo y el dismantelamiento de estructuras institucionales previas. Este ensayo plantea que las reformas nacionalistas de la *Revolución Bolivariana* socavaron los sistemas de control democrático y de rendición de cuentas, convirtiendo a la administración de Chávez en un régimen híbrido «semi-autocrático» (Corrales y Penfold, 2012) o en una «democracia autoritaria» (Carroll, 2013).

Este trabajo forma parte de una investigación cuyo argumento central es que el nacionalismo de recursos dificulta la rendición de cuentas (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). El diseño de políticas por parte del gobierno es considerado como el proceso que conecta la adopción de objetivos con la producción de resultados, a través de arreglos institucionales y de la selección y combinación de los instrumentos con los que

<sup>1</sup> La idea de «Sembrar el Petróleo» fue acuñada en 1936 por un conocido periodista y escritor venezolano, Arturo Uslar Prieti, en referencia al debate nacional sobre la dependencia de la economía en la explotación de petróleo y de cómo convertir la riqueza petrolera en una herramienta de desarrollo de largo plazo. La siembra del petróleo, básicamente planteaba invertir, en lugar de ahorrar, los ingresos de renta petrolera en sectores productivos de la economía para promover el desarrollo.

cuenta. Así, una política determinada resulta de las interacciones entre la adopción de objetivos, la maquinaria de formulación, la maquinaria de implementación y el contexto, a partir de la combinación de los instrumentos de política que el gobierno favorece. Entonces, para desarrollar el argumento central de la investigación en la cual se inscribe este artículo, se examina un mecanismo causal, en el que la configuración de la agenda de políticas nacionalistas es el factor desencadenante, capaz de producir un resultado observable en los sistemas de control democrático y de rendición de cuentas; los instrumentos de políticas, por su parte, son las entidades empíricamente observables de un diseño de política en particular.

El proceso teórico de base se desarrolla como sigue: el gobierno adopta objetivos de política para configurar su agenda, luego pasa a definir los medios para lograr estos objetivos a través de la formulación de políticas, posteriormente coordina esta política con otras áreas de políticas ya existentes a través de arreglos institucionales; luego, a través de interacciones políticas, procesa las demandas de agentes no-Estatales en relación a la implementación de la política y, posteriormente, recuenta los resultados de la política (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). En este esquema, los instrumentos de política representan las huellas de una política y aportan clara evidencia sobre las intenciones y acciones del gobierno (Hood, 1986), y pueden ser categorizados en: 1) instrumentos de información, cuando se refieren al uso y producción de información por agencias Estatales; 2) instrumentos de autoridad, cuando se trata de reglas formales expresadas en la constitución, leyes y regulaciones; 3) instrumentos del tesoro, en referencia a todas las fuentes de financiamiento y gasto público asociados a una política en particular, y 4) instrumentos de organización en cuanto a todas las agencias Estatales y no Estatales involucradas en la formulación, implementación y evaluación de una política (Hood, 1986).

Este artículo presenta la evidencia reunida a través del estudio exhaustivo del caso de nacionalismo extractivo en Venezuela durante la administración de Chávez (1999-2013). A lo largo de cinco secciones se realiza el análisis de cada una de las entidades del mecanismo causal testeado en el mencionado trabajo de investigación, incluyendo la configuración de la agenda de la *Revolución Bolivariana* en la sección uno, y la formulación de una política nacionalista, junto a la necesaria coordinación inter-sectorial del nuevo modelo en la segunda y tercera sección respectivamente. Las interacciones políticas se examinan en la cuarta sección y el resultado de política en términos de rendición de cuentas en la quinta. En cada una de las entidades del mecanismo causal, se examinan los instrumentos de políticas favorecidos por el gobierno según la taxonomía de Hood mencionada, a saber: información, autoridad, tesoro y organización. Se finaliza con una sección de conclusiones breves.

## **La configuración de la *Agenda de la Revolución Bolivariana***

### **Instrumentos de información: un programa gubernamental nacionalista**

Al asumir la presidencia en febrero de 1999, Chávez introdujo nuevos objetivos de política sobre la necesidad de (re)conquistar la soberanía nacional y transformar el Estado en el ámbito económico, social y político. En especial, Chávez se opuso abiertamente a la *semi-privatización* de la apertura petrolera de los noventa, en la que empresas extranjeras fueron invitadas a participar en asociaciones estratégicas con Petróleos de Venezuela S.A. (en lo sucesivo Pdvs), tanto en operaciones aguas-arriba como en aguas-abajo de la industria petrolera nacional. En 1997, siendo aún candidato, se unió a manifestaciones opositoras que cuestionaron la validez constitucional de dicho proceso (Paris, 2006). Según el discurso oficial del gobierno, las empresas extranjeras habían sido las verdaderas dueñas de los recursos del subsuelo venezolano y guardado para ellas lo que en realidad pertenecía a los venezolanos (MinCi, 2004). En particular, al referirse a Pdvs, Chávez aseguró que se había convertido en un «Estado dentro del Estado»,<sup>2</sup> y ejercía una enorme influencia sobre la formulación de políticas petroleras y de otros sectores. Así, uno de los ejes centrales de la agenda de su gobierno lo constituyó la reversión del proceso de «desnacionalización de la industria petrolera» (Chávez, 1996), a partir de «la internalización petrolera» en la que la propiedad y el control de la industria de hidrocarburos estaría en manos del Estado (y de la nación venezolana) (Chávez, 1996: 34).

### **Instrumentos de autoridad: el establecimiento de un nuevo orden constitucional**

Durante su acto de juramentación como Presidente de la República en febrero de 1999, Chávez juró reformar lo que llamó una «Constitución moribunda» que no se ajustaba a las verdaderas necesidades de la democracia y del pueblo.<sup>3</sup> Ese mismo día firmó un decreto<sup>4</sup> solicitando un referéndum consultivo para organizar una Asamblea Nacional Constituyente que reescribiera el texto constitucional (Romero, 2010). Dos meses después, el proyecto constitucional había sido aprobado vía electoral, y con escasamente el 53 por ciento de los votos, la coalición del gobierno logró obtener el 93 por ciento de los escaños de la asamblea constituyente a cargo de reescribir las nuevas reglas que regirían el país (Corrales y Penfold, 2012).

La nueva Constitución fue rápidamente preparada y sancionada en diciembre del mismo año,<sup>5</sup> introduciendo un nuevo modelo de Estado en la naciente República. Incluso, se

<sup>2</sup> «El fin de un Estado dentro del Estado» La Nación, El Mundo, 9 de diciembre de 1998.

<sup>3</sup> Discurso oficial ante la Asamblea Nacional. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=4p\\_tDyGFRAY&t=861s](https://www.youtube.com/watch?v=4p_tDyGFRAY&t=861s)

<sup>4</sup> Decreto Presidencial n° 3 Gaceta Oficial n° 36634, 2 de febrero de 1999

<sup>5</sup> Gaceta Oficial n° 36860, 30 de diciembre de 1999.

introdujo un nuevo nombre para demarcar simbólicamente el nacimiento de la República Bolivariana de Venezuela, impregnada con el espíritu independentista de Bolívar.

Más adelante, la revolución también incluiría al «Socialismo del Siglo XXI», como un ideal político paralelo que requeriría nuevos ajustes regulatorios. De hecho, durante la toma de posesión de su segundo mandato en enero de 2007, Chávez presentó el Proyecto Nacional Simón Bolívar, como el primer plan de desarrollo socialista de la nación.<sup>6</sup> Con ese fin, se definieron «cinco motores» hacia el nuevo modelo socialista: 1) el poder de una ley habilitante concedida por el Parlamento para que el Presidente diseñara nuevas reformas; 2) una reforma de la Constitución de 1999; 3) un proyecto educacional para la moral y las luces; 4) una nueva geometría de poder para la reorganización de esquemas políticos, sociales, económicos y militares, y 5) el establecimiento de una democracia participativa a través de consejos comunales. Adicionalmente, en esta forma extendida de la iniciativa revolucionaria, el gobierno apuntó explícitamente a disminuir el rol del sector privado en asuntos domésticos. Así, los planes nacionales de desarrollo para el período 2007-2013 incluyeron, como objetivos de política, la reducción del sector privado a un tercio de la economía, dejando uno de los otros dos tercios bajo la propiedad y el manejo únicamente por el Estado y el otro, por una forma de propiedad mixta entre el Estado y el sector privado (Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP, 2007).

### **Instrumentos de tesoro: un modelo de desarrollo alternativo pero aún rentista**

La estrategia de desarrollo que se planteó con la Revolución Bolivariana fue ampliamente influenciada por un manifiesto político escrito por Chávez durante los años noventa: la «Agenda Alternativa Bolivariana» (AAB) (Curiel Léidenz, 2010). En esta agenda, Chávez identificó la pobreza y la «desnacionalización» como dos de los principales problemas a resolver en Venezuela (Chávez, 1996: 27-30) y, en consecuencia, la vindicación de la independencia y la reafirmación de la soberanía nacional se conformarían como los objetivos centrales en la configuración de la agenda revolucionaria. Para alcanzar estos objetivos, la administración de Chávez planteó principalmente: 1) fortalecer al Estado desde adentro, a través de la reafirmación de su rol como el principal propietario, promotor y regulador de la economía por una parte, y 2) apoyarse en el sector de hidrocarburos como palanca crucial para el desarrollo de otras industrias y sectores de la economía (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001). De esa forma, la renta petrolera siguió siendo concebida como fuente fundamental para el financiamiento del nuevo modelo revolucionario y nacionalista, y como un instrumento clave para consolidar la transición hacia el *Modelo Productivo Socialista*.

<sup>6</sup> «Presidente presentó Proyecto Nacional Simón Bolívar - Primer Plan Socialista» ABN, en Aporrea, 30 de septiembre de 2007.

### **Instrumentos de organización: el diseño de una nueva geometría de poder**

Los objetivos de política introducidos por la *Revolución Bolivariana* contemplaron la necesidad de crear una nueva «geometría de poder» a partir de la renovación completa de las estructuras claves del Estado. La AAB de años previos, que serviría posteriormente de referencia para la preparación de planes económicos y de desarrollo del país, aseguraba por ejemplo, que la estrategia bolivariana para reconstruir el Poder Nacional de manera legítima y soberana requería no solo de la reestructuración del Estado, sino del sistema político en su totalidad (Chávez, 1996: 23). La lógica era la de reformar y ajustar el marco institucional del aparato de gobierno por completo, a modo de dismantelar todas las barreras institucionales preexistentes en el antiguo régimen. De esta manera, se articularon los reajustes institucionales más trascendentales en la historia contemporánea de Venezuela. Por ejemplo, la figura de la Asamblea Constituyente, tal y como fue planteada en 1999, no estaba contemplada en la Constitución de 1961; sin embargo, la Corte Suprema del momento consintió su consolidación bajo principios de soberanía popular y ante la existencia de una crisis sistemática (Hernández, 2017; Brewer-Carías, 2001). A continuación, el 19 de agosto de 1999, la recién formada Asamblea Constituyente, dominada mayoritariamente por el partido del gobierno y asegurando ser la voz directa del pueblo, se autoproclamó *originaria*, y desconoció tanto la Constitución de 1961 como todo poder constituido del Estado.<sup>7</sup> Siguió la intervención del poder judicial y legislativo a través de la disolución de la Corte Suprema de Justicia y del Parlamento Bicameral respectivamente, para adaptarlos a la naciente República y así formar un «nuevo orden institucional» (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001:126). Posteriormente, se reformarían y reorganizarían agencias e instituciones claves como el Consejo Nacional Electoral, la Procuraduría General, la Contraloría, el régimen fiscal, la autoridad monetaria, etc.

### **La formulación de una política nacionalista**

#### **Instrumentos de información: el petróleo, un componente estratégico en la nueva política y geopolítica del país**

Los nuevos principios nacionalistas dieron pie a nuevos planes sectoriales en los que el Estado afianzaría su control sobre la industria de petróleo y gas, y revertiría la apertura petrolera de los noventa. La reforma petrolera incluyó nuevas regulaciones para el sector de hidrocarburos, la revisión de contribuciones fiscales generadas por la industria y la revisión de todos los contratos con compañías extranjeras. Todas estas medidas formaron

<sup>7</sup> «La Asamblea del Presidente Chávez asume el poder político absoluto en Venezuela», El País, Javier Moreno. Caracas, 4 de agosto de 1999.

parte del *Plan de Soberanía Petrolera*; un programa en el que el Ejecutivo, principalmente a través del Ministerio de Energía, pasó a ejercer un rol protagónico en la formulación de políticas petroleras, mientras se limitó la naturaleza corporativa de Pdvsa. Curiosamente, dicho plan de soberanía no se configuró como un programa oficial separado ni adscrito al ministerio de energía o a alguna otra agencia especializada del Estado; por el contrario, fue descrito de manera discursiva por distintos ministerios, la presidencia y la misma Pdvsa, en distintos documentos institucionales y en distintos momentos. De hecho, este plan de soberanía petrolera también incluyó la toma de control de Pdvsa por parte del gobierno en el año 2003, bajo el nombre de «Plan Colina», luego de la huelga petrolera de finales del 2002 (analizada en secciones subsiguientes).

La política petrolera fue un componente estratégico en la nueva política y geopolítica nacional, y en el plan de convertir a Venezuela en un poder global de la geopolítica energética (Presidencia de la República, 2007). Al ser considerado un instrumento clave para promover alianzas internacionales y defender la soberanía nacional contra amenazas foráneas permanentes (Curiel Léidenz, 2010), el petróleo se convirtió en una pieza fundamental de la política internacional (Presidencia de la República, 2007: 41), basada en una naciente diplomacia petrolera.

La diplomacia petrolera de la era de Chávez se enfocó inicialmente en revitalizar los planes de la OPEP e impulsar al alza los precios del petróleo a través de la coordinación estratégica con actores internacionales. Con este fin, se designó un equipo especializado del Ministerio de Energía para asistir a reuniones de la OPEP y coordinar importantes encuentros con algunos de sus principales representantes y actores. En el 2000, el mismo Chávez realizó un tour por la mayoría de los países miembros de la OPEP y logró organizar una Cumbre en Caracas<sup>8</sup> a la que asistieron los Jefes de Estado de 11 de sus países miembros.<sup>9</sup> Dicha Cumbre culminó con la *Declaración de Caracas*, en la que se le dio un singular énfasis al rol que el petróleo podía y debía desempeñar en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. A partir de dicho evento, los esfuerzos de la diplomacia petrolera se convirtieron en un punto de referencia de la agenda de política internacional de Chávez, con la que se realizaron numerosos acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación con diferentes países para intercambiar petróleo a precios por debajo de los precios de mercado, con términos preferenciales, e incluso a cambio de servicios o de pagos en especie.

<sup>8</sup> «Venezuela gears up for historic OPEC summit» CNN, 25 de septiembre de 2000.

<sup>9</sup> Notablemente, esta fue la segunda Cumbre de este tipo que se celebró desde el año 1975, cuando se habían reunido por última vez en Alger.

### **Instrumentos de autoridad: la reforma petrolera vía decreto presidencial**

En la nueva Constitución de 1999 se sentaron las bases para diseñar una nueva regulación sectorial para la formulación de políticas petroleras nacionalistas. Por ejemplo, los artículos 5, 11 y 302 introdujeron un claro mandato a nacionalizar los recursos petroleros, haciendo hincapié en los beneficios de ponerlos al servicio del pueblo a través de su administración por parte del Estado (Cadenas, 2010; Nariño Rodríguez, 2013). Además, estos artículos establecieron explícitamente el carácter estratégico del sector de hidrocarburos y, por ende, la necesidad de que fuera principalmente el Estado quien lo controlara, operara y administrara, privilegiando los intereses nacionales (o colectivos), por encima de las necesidades extranjeras (Rodríguez Araque, 2002). Otra adición relevante fue el artículo 303, que decretó la ilegalidad, por criterios de soberanía, de cualquier intento de privatización o comercialización ni siquiera parcial de Pdvsa. Estos mandatos constitucionales desencadenaron la reforma del marco legal del sector de hidrocarburos y la nacionalización de todas las actividades primarias en la Faja Petrolífera del Orinoco,<sup>10</sup> así como la de todos los bienes y servicios asociados a actividades primarias de la industria petrolera.

#### *Un nuevo marco legal para la industria del gas y el petróleo*

En 1999 y 2001, se sancionaron nuevas leyes orgánicas para los hidrocarburos gaseosos<sup>11</sup> y líquidos<sup>12</sup>, respectivamente. El nuevo marco regulatorio le concedió al Ejecutivo, por vía del Ministerio de Energía, un rol preponderante en la formulación de la política petrolera y en la planificación estratégica de Pdvsa. Especialmente, en todas las negociaciones contractuales (Núñez y Pagliacci, 2007), desde actividades primarias hasta proyectos de refinería; con lo que se logró limitar legalmente a Pdvsa, confinándola a desempeñar un rol meramente operativo. Esencialmente, Pdvsa fue subordinada al control autoritario del Estado. Según algunos expertos y asesores cercanos a Chávez, el esquema legal previo no había sido lo suficientemente claro en separar los roles de Pdvsa y el Ministerio responsable de la regulación del sector. Según Rodríguez Araque (2002), por ejemplo, una aparente confusión de roles o una malinterpretación de la ley anterior había llevado a Pdvsa a arrebatar las atribuciones de formulación de políticas del gobierno central.

Además, la nueva ley de hidrocarburos líquidos reorganizó las dinámicas del sector petrolero a través de un claro mandato a nacionalizar todas las actividades subcontratadas en operaciones aguas-arriba,<sup>13</sup> con lo que se desencadenó un proceso de nacionalización de

<sup>10</sup> Zona geográfica donde se concentran las más grandes reservas de crudo pesado en Venezuela.

<sup>11</sup> Gaceta Oficial n° 36793, 23 de septiembre de 1999.

<sup>12</sup> Gaceta Oficial n° 37323, Decreto Presidencial n° 1510, 13 de noviembre de 2001.

<sup>13</sup> Las actividades subcontratadas se refieren a todos los contratos con compañías extranjeras por consultorías, apoyo técnico, operaciones de acompañamiento y otros servicios para la exploración y producción de petróleo crudo.

antiguos contratos operativos con compañías multinacionales, asegurando la participación del Estado con al menos el 51 por ciento del capital (Art. 22). Sin embargo, la nacionalización no fue efectivamente puesta en marcha hasta el año 2005, cuando los acuerdos previos estuvieron próximos a expirar y los elevados precios del petróleo permitirían compensar disputas legales (Monaldi, 2010). De hecho, en el 2005 solo algunos acuerdos de transición fueron aprobados y no fue sino hasta el año 2007 cuando un decreto presidencial (examinado a continuación), articuló el proceso de migración a empresas mixtas (con participación mayoritaria del Estado) y la creación de asociaciones público-privadas en la industria petrolera (BCV, 2007).

### *La nacionalización del sector petrolero*

El Decreto Presidencial n° 5.200<sup>14</sup>, sancionado en el 2007, fue el instrumento legal con el que el gobierno nacionalizó todos los contratos de asociación entre Pdvsa y otras compañías privadas celebrados durante la apertura petrolera de los noventa.<sup>15</sup> Básicamente, el Decreto exigió que todas las asociaciones previamente acordadas migraran a la figura de empresas mixtas en las que las compañías extranjeras participarían como accionistas minoritarias y Pdvsa sería el socio mayoritario con 60 por ciento de todas las acciones (Art. 2). Poco después, en el 2009, una nueva ley fue sancionada para también nacionalizar los bienes y servicios asociados a actividades primarias.<sup>16</sup> Esta ley estableció que el Estado tenía derecho sobre todos los activos y servicios involucrados en actividades primarias de hidrocarburos, por lo tanto, serían manejados únicamente por Pdvsa o por empresas mixtas en las que esta tuviera control mayoritario. También contempló la posibilidad de expropiaciones parciales o completas si los activos o servicios provistos eran considerados de utilidad pública (Art. 6).

Cabe destacar que, en gran medida, el nuevo marco regulatorio del sector petrolero se configuró a través de poderes habilitantes cedidos a Chávez para legislar a discreción, es decir, vía Decreto Presidencial y en ausencia de un debate inclusivo en el Parlamento.

### **Instrumentos de tesoro: asignación sectorial de presupuesto**

La reforma petrolera configurada durante la administración de Chávez, también estipuló el incremento de las contribuciones fiscales que la industria de hidrocarburos debía generar para cumplir con los objetivos revolucionarios y geopolíticos establecidos por el

<sup>14</sup> Gaceta Oficial n° 38632, 26 de febrero de 2007.

<sup>15</sup> Las asociaciones estratégicas objeto de nacionalización operaban en campos localizados en la Faja del Orinoco, un área en donde se encuentran las reservas más grandes de petróleo crudo del país.

<sup>16</sup> Gaceta Oficial n° 39173, 7 de mayo de 2009.

gobierno. De esta manera, el nuevo marco fiscal del sector de hidrocarburos incorporó un nuevo esquema fiscal contributivo. Las regalías se incrementaron de 16,6 por ciento a 20 por ciento para hidrocarburos gaseosos y a 30 por ciento para hidrocarburos líquidos sobre el total de producción (Art. 20 y 44 respectivamente). Además, nuevas tarifas impositivas fueron aplicadas (Art. 48 de la Ley de Hidrocarburos líquidos) sobre las operaciones de empresas mixtas.<sup>17</sup>

Por otra parte, la Ley de Impuestos fue reformada vía decreto presidencial en el 2001,<sup>18</sup> para reformar el impuesto sobre la renta en general y las contribuciones impositivas petroleras. Las contribuciones fiscales exigidas a la industria petrolera fueron ajustadas de 67,7 por ciento a 50 por ciento de las ganancias netas (Art. 11 y 53-b).

Adicionalmente y aprovechando el boom de precios petroleros, se sancionó en el 2008 la Ley de Precios Extraordinarios de Petróleo en Mercados Internacionales<sup>19</sup> para recaudar una tarifa impositiva especial sobre «precios extraordinarios» definidos para distintos umbrales según la cotización Brent (referencia para el petróleo venezolano). En el 2011 esta ley fue reformada también vía Decreto Presidencial<sup>20</sup> para incorporar nuevas tarifas sobre precios catalogados de «exorbitantes». De acuerdo a este mecanismo legal, la contribución impositiva especial, debía ser transferida mensualmente a un fondo de inversión especial, el Fondo para el Desarrollo Nacional (Fonden), creado y dirigido directamente por el Ejecutivo y en paralelo a otras instituciones financieras.

Por otra parte, el gobierno se apoyó en una estrategia intangible y práctica política de larga data en la historia de las finanzas venezolanas: la subestimación de los precios de petróleo para la formulación del presupuesto anual federal (Medrano-Caviedes, 2015). A lo largo de la historia fiscal de la Venezuela petrolera, la volatilidad intrínseca de los precios del petróleo sirvió de pretexto para mantener esta medida, justificación que continuó siendo utilizada por la administración de Chávez, bajo criterios de «prudencia fiscal» y «precaución» (Ministerio de Planificación y Finanzas, 2012). Dicha estrategia, asociada a la usual indisciplina fiscal de países petroleros, sirvió para desviar de manera consecutiva la renta petrolera de los mecanismos regulares redistributivos impuestos por los presupuestos anuales federales. Así, se evadieron de manera sistemática, las asignaciones legales esta-

<sup>17</sup> Como por ejemplo, el impuesto de «ventajas especiales» del 3,33 por ciento sobre las ganancias brutas, el impuesto al «desarrollo endógeno» del 1 por ciento antes de impuestos generales, el impuesto «superficial» sobre terrenos no explotados, y el impuesto «sombra» que aseguraba que las regalías, los impuestos generales y las ventajas especiales, sumaran al menos el 50 por ciento de las ganancias netas de las compañías extranjeras (Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) 2015).

<sup>18</sup> Gaceta Oficial n° 37323, Decreto Presidencial n° 5.557, 13 de noviembre de 2001.

<sup>19</sup> Gaceta Oficial n° 38910, 15 de abril de 2008.

<sup>20</sup> Gaceta Oficial Ext. n° 6.022, Decreto Presidencial n° 8.163, 18 de abril de 2011, luego reformada por Decreto Presidencial n° 8.807, Gaceta Oficial n° 39871, 27 de febrero de 2012.

blecidas en el texto constitucional y leyes presupuestarias, dando paso a un uso posterior más flexible, discrecional y centralizado de la renta petrolera, bien a través de ajustes presupuestarios *ad-hoc* o a través de los múltiples canales extra-presupuestarios creados durante este período.

### **Instrumentos de organización: la remodelación del sector de hidrocarburos**

Una de las herramientas organizacionales más importantes, utilizada durante el período estudiado, fue la remodelación del sistema administrativo del sector de hidrocarburos.

Desde los inicios del gobierno de Chávez, se hizo un claro esfuerzo por intervenir y controlar la dirección gerencial de la empresa nacional petrolera. De hecho, en los meses previos a la toma oficial de poder, Chávez seleccionó a sus principales asesores, veteranos en política petrolera con amplia experiencia parlamentaria y política, para formar una «Coalición de Enlace Petrolero» (Paris, 2006). Esta coalición se organizó para conducir una revisión a fondo de las políticas y operaciones de Pdvsa. Ya en la oficina presidencial, Chávez comenzó enérgicamente a remodelar la estructura gerencial de la estatal petrolera. Un nuevo Directorio Ejecutivo fue designado incluso antes de que el que estaba en funciones caducara (Paris, 2006). Esencialmente, el gobierno necesitaba controlar a Pdvsa y maximizar sus ingresos para financiar el proyecto revolucionario, no para reinvertirlos en el negocio petrolero, por lo que su reorganización requería del reemplazo de aquellos ejecutivos y gerentes cuyo enfoque principal no fuera el del proyecto revolucionario sino el de los niveles de producción y la reinversión con fines de productividad (Johnson, 2018). En total, Chávez designó a seis presidentes diferentes para Pdvsa entre 1999 y 2004, lo que contrastó drásticamente con el total de presidentes que la compañía había tenido históricamente hasta entonces: un total de seis a lo largo de un período de veintidós años consecutivos. En 2002, al intentar reorganizar el directorio de Pdvsa por cuarta vez consecutiva y luego de haber sancionado vía Decreto Presidencial el nuevo marco regulatorio del sector en 2001, Chávez tuvo que afrontar el primer conflicto significativo de su gobierno. Un golpe de Estado fallido y una crisis nacional forzaron a Chávez a reinsertar gerentes que había despedido públicamente en un show televisivo y a designar a su antiguo Ministro de Energía, Rodríguez Araque, como Presidente de Pdvsa, en lugar de Parra Luzardo, un fiel experto petrolero que había participado en la Comisión de Nacionalización del Petróleo en 1975, la Asamblea Constituyente de 1999 y en el equipo de redacción de la Ley de Hidrocarburos del año 2001 (Paris, 2006).

Para comienzos del año 2003, el Ejecutivo tomó directamente el control absoluto sobre la compañía nacional de petróleo, asegurándose que su Junta Directiva y su más altos funcionarios fueran ideólogos leales a la revolución o aliados políticos. Básicamente, Pdvsa fue incorporada al gobierno central, garantizándole al Ejecutivo el control absoluto

y directo sobre la nacional petrolera en cuanto a su dirección gerencial y administrativa, así como una participación más directa en procesos claves de toma de decisiones como oportunidades de inversión, adquisición de deuda o negociaciones contractuales.

Un año después, en el 2004, Chávez prosiguió con la reorganización estratégica del sector del gas y el petróleo y fusionó las unidades al mando del Ministerio de Energía y de Pdvsa.<sup>21</sup> Esta maniobra unificó el control sobre el sector al crear una sola oficina para manejar simultáneamente tanto a la entidad reguladora, el Ministerio, como a la dirección de Pdvsa. Chávez escogió a Rafael Ramírez, uno de sus grandes aliados para encabezar esta fusión estratégica. Una vez que Pdvsa pasó a estar bajo el control total del ejecutivo, comenzó a asumir funciones de gasto público y a ejecutar roles gubernamentales. Particularmente, la empresa se involucró aceleradamente en actividades no relacionadas al negocio petrolero, como lo fueron los programas sociales (llamados «Misiones»), en áreas tan diversas como políticas habitacionales, de salud, distribución de alimentos, turismo, educación, deportes, cultura, etc.

### **Cambio institucional: gobernanza jerárquica**

#### **Instrumentos de información: la planificación inter-sectorial**

El diseño jerárquico de la *Revolución Bolivariana* requirió una profunda centralización de flujos informativos. En particular, una política de no transparencia emergió para bloquear las decisiones sobre la formulación de políticas petroleras, el manejo de la renta petrolera y la administración en general de la industria.

Por ejemplo, entre las reformas al marco legal del Banco Central de Venezuela (BCV),<sup>22</sup> se incluyeron restricciones sobre cómo la institución manejaba información del tesoro. Se incluyeron cláusulas sobre el uso, publicación y acceso a indicadores de desempeño, y se creó la categoría de «información confidencial» (Art. 24) para retener información relevante sobre aspectos de tesorería. Además, mediante un Decreto Presidencial sancionado en el 2011<sup>23</sup> para reformar la ley de precios extraordinarios de petróleo, se anuló la obligación legal que tenía Pdvsa de informar al BCV sobre transferencias hechas directamente al Fonden (Art. 16).

Por otra parte, en el año 2002 cuando el gobierno central estaba siendo reformado,<sup>24</sup> le fue asignado al Ministerio de Comunicación e Información (MinCI), entre otras respon-

<sup>21</sup> Gaceta Oficial n° 38.082, Decreto Presidencial n° 3.264, 8 de diciembre de 2004.

<sup>22</sup> Un total de cinco reformas legales durante el período bajo estudio, desde la reforma inicial en 2001.

<sup>23</sup> Gaceta Oficial Ext. n° 6.022, Decreto Presidencial n° 8.163, 18 de abril de 2011, luego reformado por Decreto Presidencial n° 8.807 en Gaceta Oficial n° 39871, 27 de febrero de 2012.

<sup>24</sup> Gaceta Oficial n° 37562, 4 de noviembre de 2002.

sabilidades, la consolidación de un sistema central de información y comunicación para toda la administración pública, la elaboración de planes estratégicos comunicacionales y propaganda para el gobierno, y el rol de portavoz en las reuniones de Consejo de Ministros. Esta agencia también se responsabilizó por realizar, de manera permanente, encuestas de opinión pública sobre las percepciones y tendencias de los problemas nacionales, y sobre las políticas públicas y el desempeño del gobierno. Para el 2007, se estableció que ninguna institución del gobierno ni ningún vocero gubernamental podía dar declaraciones o publicar información alguna sin el previo consentimiento o aprobación por parte del MinCI. Por lo tanto, todas las oficinas de información de los distintos ministerios y agencias públicas, o bien fueron clausuradas, o se les prohibió divulgar información pública de manera independiente (Bisbal, 2010; Carroll, 2013).

La centralización de flujos informativos también apuntó a promover y publicitar el proyecto Bolivariano de manera extensiva, mientras se ejercía un control más férreo sobre las comunicaciones. Por una parte, el gobierno desarrolló una plataforma de medios públicos nacionales y priorizó el patrocinio, codirección o cogerencia de estaciones de radio comunales y canales de televisión. Y por la otra, procedió a censurar y disminuir fuentes informativas, a través de la regulación de contenidos y la adquisición de medios privados e independientes (Corrales, 2009). De esta manera, la administración de Chávez creó, financió y monitoreó una abrumadora red comunicacional para defender la *Revolución Bolivariana* (Bisbal, 2010).

Para complementar esta estrategia, el gobierno procedió en el 2007 a nacionalizar la compañía nacional de teléfonos (Cantv), incorporándola al dominio del Estado, junto con otras agencias gubernamentales como la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), el Instituto Nacional de Correos (Ipostel), el Centro Nacional de Tecnología e Información (CNTI) y la Red de Transmisión de Venezuela (Redtv). De esta manera, el gobierno aseguró el control estratégico sobre las telecomunicaciones nacionales y los servicios de informática o de tecnologías de información (Bisbal, 2010).

### **Instrumentos de autoridad: el legalismo autoritario para la regulación inter-sectorial**

El autoritarismo legal o el legalismo autoritario o «autocrático» (Corrales, 2015) fue otra de las estrategias implementadas por la administración de Chávez para promover la coordinación intersectorial y los cambios institucionales requeridos por el nuevo modelo de desarrollo. Ejemplos emblemáticos constituyeron el uso, desuso y abuso del imperio de la ley (Corrales e Hidalgo, 2017), para eliminar las restricciones legales de acceso a la renta petrolera, crear un nuevo ciclo para dichas rentas, tomar el control de Pdvs y permitir que esta desatendiera su actividad principal para dedicarse a financiar políticas de desarrollo del gobierno según lo dictara el Ejecutivo.

### *Eliminando las restricciones al acceso a las rentas petroleras*

Cuando Chávez inició su primer mandato presidencial, una de las primeras restricciones que su administración tuvo que afrontar para acceder a la renta petrolera fue el FIEM, una institución fiscal creada en 1998 para acumular renta petrolera durante períodos de bonanza y recurrir a ella en tiempos de escasez. Bajo la administración de Chávez, las reglas del FIEM fueron modificadas sistemáticamente, estableciendo concesiones que moderaron los criterios de acumulación y uso de recursos. Entre 1999 y el 2003, cinco reformas fueron sancionadas para evadir las restricciones originalmente impuestas por el fondo, flexibilizando el acceso a los recursos según los términos establecidos por el Presidente y permitiendo diferir repetidamente las contribuciones destinadas al ahorro de la renta petrolera. En el 2003, el fondo cambió de nombre para convertirse en el FEM y fue reformado cuatro veces más. Desde entonces, permaneció prácticamente inactivo.

Por otra parte, la ley de finanzas públicas, la *Loafsp*, fue objeto de diez reformas legales entre 2000 y 2010, y seis ajustes más entre 2010 y 2014, de manera de contener o incluso eliminar, muchas de las restricciones que imponía el texto legal original del año 2000 o la Constitución (Medrano-Caviedes, 2015; Transparencia Venezuela, 2016). Con cada reforma, el régimen fiscal se tornó más flexible para satisfacer las necesidades gubernamentales y más opacas frente a cualquier tipo de escrutinio.

### *La creación de un nuevo ciclo de rentas*

Incluso luego de que Pdvsa estuviera bajo el control total del Ejecutivo, el gobierno requirió un mecanismo institucional de libre acceso a la renta petrolera. No obstante, la regulación vigente estipulaba que Pdvsa debía intercambiar con el BCV, la totalidad de divisas resultantes de transacciones internacionales, a fin de obtener moneda local y mantener sus operaciones domésticas. Por consiguiente, a finales del 2003 Chávez recurrió directamente al BCV para solicitarle (durante su acostumbrado programa televisivo «Aló Presidente»), la transferencia de fondos para financiar programas agrícolas. El marco regulatorio de la autoridad monetaria impedía acceder a la petición presidencial por lo que Chávez instó al Tribunal Supremo a buscar mecanismos para la obtención de dichos fondos, e incluso recomendó proceder a reformar legalmente al BCV o a encontrar un presidente sustituto para la institución.

Finalmente, una maniobra especial en 2004, logró abusar del imperio de la ley, para autorizar a Pdvsa, de manera excepcional, a desviar parcialmente los ingresos percibidos por la comercialización de petróleo a un fondo especial de la petrolera, el Fondespa, en lugar de su depositario legal tradicional, el BCV (Rojas Jiménez, 2004). Para que esta conveniente maniobra se estableciera como un mecanismo redistributivo permanente, la administración de Chávez procedió a crear en el 2005, un fondo paralelo similar al

Fondespa, pero independiente de cualquier otra institución gubernamental, el Fonden,<sup>25</sup> y a reformar ese mismo año el marco regulatorio del BCV,<sup>26</sup> autorizando a la institución a transferir parte de su reservas internacionales a este mismo fondo extra-presupuestario. Una vez que el marco legal del BCV fue reformado y el fondo paralelo fue creado, tanto el BCV como Pdvsa transfirieron un total de seis mil millones de dólares USD para inaugurar las operaciones del Fonden.

Por último y para sellar este arreglo, se creó el Convenio Cambiario n° 9<sup>27</sup> que terminó de institucionalizar el acceso permanente e irrestricto a las rentas generadas por la industria petrolera. A través de este convenio, Pdvsa fue oficialmente autorizada, por primera vez desde su creación en 1976, a mantener parte de la renta petrolera para transferirla directamente a entidades fiscales paralelas, distintas del BCV. Como resultado de estos artificios legales e institucionales, se creó un nuevo ciclo de rentas en paralelo al esquema tradicional institucional. Además, con la creación de este nuevo esquema de circulación de rentas, no se establecieron normas sobre las cantidades o la frecuencia con las que Pdvsa o el BCV debían transferir recursos a otras entidades fiscales, sino que el flujo de rentas petroleras a desviar se haría a total discreción del Ejecutivo. Por lo tanto, este nuevo mecanismo redistributivo, además de irrespetar otras leyes presupuestarias y monetarias, fue diseñado fuera del alcance de mecanismos de control y monitoreo.

### *Controlando y expandiendo el rol de Pdvsa*

Los pasos que llevaron a Pdvsa a alinearse con el proyecto revolucionario de Chávez fueron logrados, en su mayoría, por artificios legales. En el 2003, la toma de Pdvsa conocida como el «Plan Colina», fue organizada a través del despido, con fundamentos legales, de la totalidad de la Junta Directiva, altos gerentes y alrededor de 60 por ciento de su fuerza laboral (Corrales y Penfold, 2012; Lander, 2004). Estos despidos masivos, examinados en secciones subsiguientes, prosiguieron a la paralización de la industria en diciembre de 2002.

Además, en 2004, Pdvsa fue oficialmente incorporada al dominio del poder Ejecutivo a través de su incorporación administrativa y funcional al Ministerio de Energía. Esta fusión se hizo a través de la designación de Rafael Ramírez a la cabeza de ambas entidades a la vez. Sin embargo, para poder articular esta integración institucional, Chávez tuvo que recurrir, vía Decreto Presidencial, a una reforma legal que modificara los estatutos de asociación de Pdvsa y removiera la restricción que impedía dicha dualidad de roles<sup>28</sup> (Paris, 2006).

<sup>25</sup> Gaceta Oficial n° 38.261, Decreto Presidencial n° 3854, 30 de agosto de 2005.

<sup>26</sup> Gaceta Oficial n° 38.232, 20 de julio de 2005.

<sup>27</sup> Gaceta Oficial n° 38.318, 21 de noviembre de 2005.

<sup>28</sup> Cláusula 29 prohibía a ministros del Ejecutivo, miembros del Tribunal Supremo, al Procurador General y a Gobernadores a formar parte de la Junta Directiva de Pdvsa. Gaceta Oficial n° 37588, 10 de diciembre de 2002.

### **Instrumentos de tesoro: asignación presupuestaria intersectorial**

Entre los ajustes intersectoriales más sobresalientes que se observaron en la tesorería, se encuentra el ensamblaje de un sistema de finanzas públicas centralizado e insondable. Una nueva arquitectura financiera fue diseñada en paralelo a la formulación de políticas petroleras nacionalistas, para centralizar las decisiones presupuestarias y la asignación de rentas petroleras (Medrano-Caviedes, 2015).

Entre el año 2000 y 2002, el sistema fiscal fue completamente renovado a través de un nuevo marco regulatorio y de la reorganización de su estructura institucional. El Ministerio de Finanzas fue colocado en una posición central para monitorear, controlar y regular todos los subsistemas fiscales que fueron reformados respectivamente, incluyendo nuevas leyes para el régimen fiscal (la Loafsp), tesorería, deuda pública y sistema presupuestario. Adicionalmente, en la primera reforma legal del BCV en 2001,<sup>29</sup> se incrementó la participación del Ejecutivo en su máximo directorio, lo que pudo haber facilitado la toma de decisiones inéditas como el Convenio Cambiario n° 9 descrito previamente.

Asimismo, otras instituciones financieras fueron creadas por fuera del aparato fiscal existente para brindar el apoyo institucional requerido por el nuevo esquema de asignación de rentas petroleras. Por ejemplo, Chávez utilizó el poder habilitante que le cedió el Parlamento para transformar un antiguo fondo de inversiones en un banco de desarrollo, el Bandes.<sup>30</sup> Esta institución financiera desempeñó un rol estratégico en el nuevo esquema fiscal, canalizando la renta petrolera por fuera de los presupuestos regulares y hacia numerosos fondos paralelos creados en el nuevo régimen fiscal, incluyendo el Fonden (BCV, 2005: 69).

El Fonden es, por mucho, el más grande y más notorio de los depositarios extra-presupuestarios creado durante la administración de Chávez. Este fondo especial para el desarrollo, manejado desde la presidencia,<sup>31</sup> no sólo le concedió al Ejecutivo el acceso permanente e incondicional a las rentas petroleras, sino que además le facilitó el uso discrecional de dichos recursos, puesto que al no formar parte de ningún programa oficial de gasto público en el presupuesto anual federal, ni contar con regulaciones sobre sus operaciones, ni con reglas en relación a la acumulación o al gasto de sus reservas, las decisiones de asignación de recursos no fueron sujeto de discusión por parte del Congreso.

Entre 1999 y 2012, el gobierno creó más de dieciocho fondos especiales como este, surtidos predominantemente con rentas petroleras y deuda, y operados a discreción por el

<sup>29</sup> Gaceta Oficial n° 37296, 23 de octubre de 2001.

<sup>30</sup> Gaceta Oficial n° 37194, 10 de mayo de 2001, n° 37228, 27 de junio de 2001.

<sup>31</sup> Su junta directiva la integró el Presidente, el Vicepresidente y el Ministro de Finanzas.

Presidente (Zamora, 2012). Todos ellos, fueron creados por fuera del proceso presupuestario y fueron claves en reorientar las rentas derivadas del petróleo, sin ningún mecanismo de contraloría o de supervisión.

Así mismo, en 2003, el Presidente creó la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi),<sup>32</sup> como una agencia especializada, adscrita al Ministerio de Finanzas, para controlar desde el gobierno central, la canalización y adjudicación de flujos de divisas extranjeras sin los controles regulares del BCV. A través de esta agencia, el gobierno obtuvo otra palanca más, política y económica, para controlar directamente la economía y distribuir las rentas petroleras.

### **Instrumentos de organización: la administración intersectorial intervencionista**

La estructura del sector público fue reorganizada bajo un esquema distintivamente jerárquico. Se crearon comisiones centrales y ministerios especializados para concentrar poder y acercar aún más los procesos de formulación de políticas a la oficina presidencial, y, en particular, la formulación de políticas petroleras al ser la piedra angular del proyecto revolucionario.

En 2004, se creó, vía decreto presidencial, un ministerio de asesoría directa al Presidente: el Ministerio de Estado para el Financiamiento del Desarrollo,<sup>33</sup> y le fueron transferidos para su manejo, numerosas instituciones y fondos desde los ministerios de planificación y finanzas. En 2007, también por decreto presidencial, se creó la Comisión Central de Planificación,<sup>34</sup> en un esfuerzo por terminar con la «atomizada» estructura del sector público y la «inútil independencia»<sup>35</sup> de sus muchas agencias desarticuladas, como lo expresó el mismo Chávez al justificar su creación. Una notable atribución asignada a esta agencia fue la recolección de información de todas las instituciones públicas y agencias especializadas del Estado. Más aún, todas las instituciones públicas dejarían de contar con algún grado de autonomía organizacional, administrativa o financiera, al pasar a ser regidas por esta oficina central de planificación, que a su vez seguía directamente los lineamientos establecidos por el Presidente.

Junto a la centralización de la plataforma institucional para políticas de desarrollo, el gobierno utilizó ampliamente a Pdvsa como si fuera otra agencia gubernamental. Más aún —y como ya fue mencionado—, desde 2004 a 2012, el Presidente de Pdvsa fue también el

<sup>32</sup> Gaceta Oficial n° 37625, Decreto Presidencial n° 2.302, 5 de febrero de 2003.

<sup>33</sup> Gaceta Oficial n° 38027, Decreto Presidencial n° 3.128, 21 de septiembre de 2004.

<sup>34</sup> Gaceta Oficial Ext. n° 5.841, Decreto Presidencial n° 5.384, 22 de junio de 2007. Luego reformada el 28 de enero de 2011, Gaceta Oficial n° 39.604, Decreto Presidencial n° 8.006.

<sup>35</sup> Argumentos para la creación de la Comisión Central de Planificación. Gaceta Oficial Ext-n° 5841, 22 de junio de 2007.

Ministro de Energía,<sup>36</sup> lo que facilitó la alineación total de Pdvsa con el proyecto revolucionario del gobierno (Balza y Espinasa, 2015). Como resultado, la producción y capacidad financiera de Pdvsa fueron utilizadas para apoyar programas sociales domésticos y acuerdos internacionales. Así, la compañía se convirtió tanto en una herramienta para el desarrollo guiado desde el centro, como en un recurso clientelar con fines políticos (Manzano *et al.*, 2012). Además, el gobierno también se apoyó extensivamente en el Fonden para administrar la renta petrolera según los requerimientos de gasto público. Siendo entonces Pdvsa y Fonden las joyas organizacionales de la corona de la administración de Chávez.

### **Interacciones políticas: un estilo de implementación coercitivo**

#### **Instrumentos de información: las declaraciones del gobierno**

La estrategia de nacionalización de la industria petrolera implicó un ataque directo a la forma en que la industria había sido tradicionalmente manejada. Esencialmente, la independencia que la compañía nacional había gozado durante tanto tiempo, se vio abiertamente amenazada por la estrategia nacionalista del gobierno. Por ello, las reformas legales del sector como la reorganización interna de Pdvsa lideradas por Chávez fueron muy controversiales. De hecho, un ángulo importante de la confrontación entre el Presidente y Pdvsa, fue la presunta *politización* de esta a expensas de sus principios meritocráticos.

Por una parte, Chávez ignoró repetidamente los procedimientos corporativos estándares a la hora de seleccionar ejecutivos de alto rango; y por la otra, sus candidatos designados tenían perfiles profesionales polémicos, eran miembros del cuerpo militar o eran aliados políticos. Las designaciones a dedo agravaron la resistencia y oposición, pero Chávez se mostró reacio a reconsiderar.

El mayor enfrentamiento entre la industria petrolera y el Ejecutivo ocurrió en 2002, cuando Pdvsa, sindicatos y asociaciones empresariales unieron fuerzas para protestar en contra de las políticas del gobierno y solicitar la renuncia de Chávez. Como respuesta, en abril de 2002, durante su acostumbrado programa televisivo «Aló Presidente», Chávez procedió a despedir a siete altos gerentes de Pdvsa y obligó a retirarse a otros doce.<sup>37</sup> Esto provocó masivas manifestaciones en contra de su mandato y un fallido golpe de Estado el 11 de abril de 2002. Hechos que hicieron que Chávez reconsiderara sus ajustes en Pdvsa, al menos por unos meses.

Ante el conflicto petrolero, la estrategia predominante del gobierno consistió en combinar mensajes patrióticos y retórica combativa sobre las huelgas, mientras se ignoraba

<sup>36</sup> Rafael Ramírez fue designado Ministro de Energía en julio del 2002 y simultáneamente Presidente de PDVSA en noviembre de 2004.

<sup>37</sup> Aló Presidente No. 101, 7 de abril de 2002.

y deslegitimaba su naturaleza. Por ejemplo, durante el paro petrolero de diciembre de 2002, Chávez aseveró que se trataba de una conspiración diseñada por unos «pocos gerentes que conocían muy bien la industria» y trataban de pararla (MinCI, 2012). En sus discursos públicos televisados, repetidamente tildó el paro petrolero de «acto criminal», un «crimen contra la humanidad»<sup>38</sup> y parte de una «intensa batalla liderada por una élite saboteadora»; refiriéndose a los ejecutivos de Pdvsa como «un puñado de conspiradores ilegítimos» y «traidores a la patria». Así mismo, Chávez advirtió estar listo para militarizar la industria petrolera si se convocaban paros y alertó que no sería difícil encontrar la experiencia requerida para conducirla.

Durante el paro petrolero, Chávez organizó un equipo encargado de retomar el control de Pdvsa, que incluyó al Ministro de Energía, al Presidente de Pdvsa y a él mismo. «He dado instrucciones al ministro de energía, Rafael Ramírez, y al presidente de Pdvsa, Alí Rodríguez. (...) Vamos a hacer una limpieza de Pdvsa».<sup>39</sup> En enero del 2003, alrededor de 19.500 empleados de Pdvsa fueron destituidos, incluyendo la junta directiva en su totalidad, junto con la mayoría de los gerentes de rango medio (Corrales y Penfold, 2012; Lan-der, 2004; HRW, 2008; Jatar, 2006). En el discurso ante la Asamblea Nacional en 2004, Chávez admitió que al despedir públicamente a los gerentes de Pdvsa su gobierno había precipitado un conflicto y «provocado» una crisis «necesaria» en la estatal petrolera.<sup>40</sup>

### **Instrumentos de autoridad: la institucionalización del legalismo autoritario**

Para poder controlar el conflicto con la industria petrolera, Chávez recurrió a diversos instrumentos legales. Primero, apuntó a limitar el alcance territorial de los conflictos, creando zonas especiales en donde no se podrían organizar manifestaciones públicas, reuniones, mítines o protestas (Provea, 2010). Un total de ocho «zonas de seguridad» fueron creadas en la capital, vía decreto presidencial en septiembre del 2002.<sup>41</sup> Incluyeron los alrededores de industrias estratégicas (como Pdvsa) y servicios esenciales, oficinas centrales de gobierno y el Palacio Presidencial, entre otras. Posteriormente, la Ley de Seguridad Nacional fue sancionada,<sup>42</sup> autorizando al Presidente a crear más de estas zonas a discreción (Art. 48-7) y a regularlas separadamente (Art. 52). Estas zonas de seguridad crearon un artificio legal para restringir y criminalizar protestas opositoras y cualquier tipo de actividad perturbadora en áreas desde entonces consideradas «militares» (Art. 56).

<sup>38</sup> Aló Presidente n° 132, 22 de diciembre de 2002

<sup>39</sup> Aló Presidente n° 132, 22 de diciembre de 2002

<sup>40</sup> Discurso de Chávez ante la Asamblea Nacional disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DhKxPNmewA0>

<sup>41</sup> Gaceta Oficial n° 37530, Decretos Presidenciales n° 1.968 al 1.975, 18 de septiembre de 2002.

<sup>42</sup> Gaceta Oficial n° 37.594, 18 de diciembre de 2002.

Por otra parte, buscando ponerle fin al paro petrolero de 2002, el gobierno optó por prohibir la huelga (HRW, 2008), y ordenó al ejército tomar las instalaciones petroleras.<sup>43</sup> Seguidamente, ordenó a los tanqueros petroleros anclados, volver a puerto y reanudar sus operaciones regulares. Simultáneamente, el Tribunal Supremo emitió una medida cautelar que ordenaba a los trabajadores petroleros a volver a sus puestos de trabajo (MinCI, 2004; HRW, 2008). No obstante, la huelga petrolera no terminó y el gobierno decidió avanzar con el despido masivo y la imputación de cargos a trabajadores de Pdvsa, líderes sindicales y empresariales. A los despedidos también se les registró en una lista negra que limitó sus oportunidades de trabajo futuro en la industria petrolera, incluyendo opciones en subsidiarias y contratistas del sector (HRW, 2008; Jatar, 2006). Más aún, los nombres de los huelguistas fueron publicados en medios de comunicación y culpados de «sabotaje y daños a la propiedad» por lo que tuvieron que enfrentar cargos penales.

El gobierno justificó los despidos masivos y enjuiciamientos penales con el argumento de que la huelga había sido de naturaleza estrictamente política y su objetivo principal era deponer al Presidente electo. Este argumento sirvió de base para que la administración de Chávez no cumpliera con el pago de indemnizaciones por despido, prestaciones y beneficios sociales, pensiones, o ahorros de los trabajadores despedidos (HRW, 2008; Jatar, 2006). Adicionalmente, los trabajadores petroleros despedidos, cuyos procesos aún estaban en disputa, fueron incluso desalojados, en algunos casos de manera violenta e infringiendo los procedimientos regulares de desalojo, de las casas que les había otorgado Pdvsa.

### **Instrumentos de tesoro: la manipulación de la renta petrolera**

En paralelo al conflicto petrolero, el gobierno de Chávez recurrió al uso extensivo de instrumentos del tesoro, tanto a nivel doméstico como internacional, para consolidar una base electoral prominente y una lealtad política incondicional.

A nivel doméstico, Chávez recurrió al gasto público para manipular escenarios políticos y ganar apoyo (Penfold-Becerra, 2007). Por ejemplo, en 2003, Chávez diseñó proyectos sociales *ad-hoc* –también conocidos como *Misiones*– para enfrentar la amenaza política del referendo revocatorio organizado por la coalición opositora. Estos proyectos sociales, en la mayoría de los casos no se incluyeron en los presupuestos anuales, ni en ningún plan de desarrollo formal, ministerio o agencia especializada. En cambio, fueron controlados centralmente, en un claro ejemplo de subordinación de la renta petrolera al uso discrecional por parte del Ejecutivo para ganar legitimidad política (Vera, 2008). Tener a Pdvsa

<sup>43</sup> Gaceta Oficial Ext-5.612, Decreto Presidencial n° 2.172, 8 de diciembre de 2002.

bajo el control absoluto del poder Ejecutivo fue clave para esta estrategia de gasto, ya que los flujos ilimitados de renta petrolera fueron necesarios para financiar estos programas sociales. Además, un nuevo mecanismo de gasto fue creado para evadir reglas y estructuras fiscales formales; al fin y al cabo, las Misiones no fueron ejecutadas, monitoreadas ni registradas por ninguna entidad hija del gobierno central.

Las Misiones no solamente consolidaron una extensa base electoral que le garantizó al gobierno los votos necesarios para afrontar el referéndum revocatorio, sino que también sirvieron para mantener a varios sectores de la población satisfechos con las políticas gubernamentales, contrarrestando así los conflictos con sectores opositores.

A nivel internacional, la administración de Chávez invirtió significativos recursos en promocionar sus políticas, magnificar sus resultados y extender su ideología del Socialismo del Siglo XXI. También recurrió a la diplomacia del poder social, gastando significativamente en programas de ayuda para el desarrollo y en subsidios al comercio de petróleo para influenciar a actores políticos globalmente, promover alianzas bilaterales y multilaterales, y proteger a su gobierno de críticas externas (Corrales, 2009).

El desarrollo de estas tácticas fue financiado por los elevados precios de petróleo y la poca o ninguna medida de rendición de cuentas. Según Penfold-Becerra (2007), las Misiones fueron de los fondos sociales más grandes de América Latina durante los años 2000 y, según Corrales (2009), la diplomacia del poder social llegó a ser tan grande como varios Planes Marshall.

### **Instrumentos de organización: la administración pública al servicio de la revolución**

El modo de gobernanza jerárquica se apoyó en el aparato del Estado para organizar un esquema discriminatorio para la provisión de servicios, políticas sociales y beneficios en general, de acuerdo a la afiliación política de los ciudadanos y su apoyo a la revolución. En este sentido, la coerción ejercida por la administración de Chávez se llevó a cabo a través de la asignación política y administración directa de los recursos por parte del gobierno central. De esta manera se logró limitar y controlar a la oposición política, a posibles desertores y a la sociedad en su conjunto.

Por ejemplo, una estrategia clave para la administración de Chávez fue la coordinación con el Consejo Nacional Electoral (CNE). En principio el Ejecutivo organizó, en conjunto con el CNE, la «Misión Identidad»: un programa especial para proporcionar documentos de identidad a ciudadanos nacionales e inmigrantes, mientras los registraban en el sistema nacional electoral que los habilitaría a ejercer su voto. Esta misión se extendió a lo largo del territorio nacional, apoyándose en unidades regionales y rurales electrónicas.

camente conectadas al registro del CNE y a la Base de Datos Nacional de Identificación (Penfold-Becerra, 2007). Este programa amplió la fuente de potenciales votantes a favor del gobierno mientras surtía su base de datos para fines de control político y social.

Adicionalmente, a pedido personal de Chávez, el CNE facilitó al gobierno la lista de firmantes del referéndum revocatorio organizada por la oposición. La entrega fue realizada a través de Luis Tascón, un activista político, miembro del Congreso y al mando de la campaña electoral de Chávez. Seguidamente, Tascón hizo pública la lista con los nombres de más de tres millones de ciudadanos que apoyaron con su firma a la coalición opositora en sus esfuerzos de revocar democráticamente el mandato del Presidente Chávez (Penfold-Becerra, 2007). La llamada *Lista Tascón* fue inicialmente utilizada para presionar a los signatarios a retractarse, argumentando que sus nombres habían sido utilizados de manera fraudulenta (Jatar, 2006). Sin embargo, posteriormente, el gobierno utilizó extensivamente esta lista para despedir a servidores públicos, purgar Pdvsa, negar el acceso a programas sociales, declinar contratos con el sector privado, etc. (HRW, 2008). Así, otros 5.000 empleados de Pdvsa fueron despedidos y puestos en listas negras (Jatar, 2006). Además, en los siguientes eventos electorales, la lista sirvió como amenaza a los votantes: puestos de trabajo en el sector público o el acceso a programas sociales entraron en juego con el voto.

En el 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sentenció en contra del gobierno de Venezuela por violación de derechos políticos y la libertad de pensamiento por el uso de la *Lista Tascón* durante el 2004.<sup>44</sup> Los casos más prominentes fueron compilados y registrados por organizaciones independientes y sin afiliación política. Estos reportes reunieron evidencia documental sobre los casos de discriminación política y acoso durante los años 2003 y 2004, en al menos cuarenta y seis agencias públicas, incluyendo trece ministerios, la oficina del Vicepresidente, el BCV, el CNE, Pdvsa, el Metro de Caracas, instituciones autónomas, oficinas de alcaldías y gobiernos estatales (Jatar, 2006).

Pero luego vino el Programa *Maisanta*: una base de datos diseñada para generar el perfil histórico electoral de la mayor parte de los ciudadanos registrados en el CNE, incluyendo sus preferencias electorales, su participación en programas sociales y si habían o no firmado el referéndum revocatorio (Jatar, 2006). Junto a la *Lista Tascón*, el Programa *Maisanta* fue la expresión material de una política discriminatoria amplia y sistemática utilizada por la administración de Chávez para monitorear, coaccionar y controlar a disidentes, opositores y a la sociedad en general (Jatar, 2006). Más recientemente, un documento de identidad especial denominado «Carnet de la Patria» fue creado para acceder a las Misiones creadas por el gobierno de Nicolás Maduro, el sucesor de Chávez desde el 2013.

<sup>44</sup> La sentencia respondió al caso particular de 3 empleados públicos despedidos en el 2004 por haber firmado el referéndum revocatorio, pero también hacía referencia al uso extendido de la misma por parte del gobierno para intimidar a opositores y coaccionar a disidentes (Hernández, 2017)

## **El resultado de política: un déficit de rendición de cuentas**

### **Acceso a la información o la legalización de la opacidad**

Durante la administración de Chávez se promovió un movimiento claro hacia la legalización de la opacidad y el secretismo en la administración pública. Dicho movimiento le proporcionó al gobierno un conjunto de herramientas para ajustar sus niveles de control y censura según fuera necesario (Bisbal, 2010). El secretismo y la opacidad fueron promovidos y legalmente respaldados por cláusulas que exigían explícitamente a los ciudadanos, demostrar un «interés legítimo» o presentar una «solicitud proporcional al uso pretendido», a la hora de solicitar información de agencias públicas. Leyes, decretos y ordenanzas fueron sancionados en el Congreso para autorizar de manera explícita la definición del grado de confidencialidad de cierto tipo de información, determinando qué información podía ser divulgada, cuándo y a quién. Así, servidores públicos de diferentes jerarquías, contaron con el respaldo legal y la protección del Estado, para retener información selecta ante peticiones consideradas inaceptables.

En un estudio realizado por Transparencia Venezuela en el 2014, se encontró que durante el período 1999-2014, se sancionaron sesenta leyes con previsiones autorizando el secretismo y la opacidad, y nueve decretos presidenciales con restricciones especiales para acceder a la información (Transparencia Venezuela, 2014). Asimismo, otro estudio realizado por Coalición ProAcceso encontró veintidós mandatos legales sancionados entre el 2001 y el 2012 con previsiones especiales que legitimaron la opacidad y promovieron una cultura de secretismo en la administración pública (Coalición ProAcceso, 2012).

En la industria petrolera en particular, la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos agregó cláusulas en las que se consideraba que cualquier información relevante sería confidencial en caso necesario. También se agregó opacidad en los acuerdos bilaterales para la comercialización de petróleo o para la cooperación económica, al incluir términos de confidencialidad y de restricción a la divulgación de información a terceros, sin el consentimiento explícito de todas las partes involucradas.

En el sector de telecomunicaciones, la Ley Orgánica de Responsabilidad Social de Radio y Televisión<sup>45</sup> de 2004,<sup>46</sup> impuso lineamientos de contenido que restringieron la línea editorial de los medios con mandatos indeterminados sobre material capaz de incitar o promover odio, intolerancia o miedo, o de alterar el orden público. Entre las sanciones a las violaciones de estas restricciones, la ley contempló multas, la suspensión temporal de los derechos de radiodifusión e incluso la cancelación permanente de licencias. Adicionalmente,

<sup>45</sup> Conocida como la Ley Resorte

<sup>46</sup> Esta ley fue luego reformada en el 2010 para incluir restricciones a los medios electrónicos (internet).

creó una agencia regulatoria para monitorear y controlar los contenidos difundidos en los medios: Conatel. Desde el año 2005 al 2017, seis de ocho altos representantes de Conatel fueron miembros del partido político del gobierno, el PSUV (Dagnino, 2017).

Por último, si bien no menos importante, en enero de 2009 el directorio de la Asamblea Nacional —para ese entonces controlado por el partido del gobierno— decidió prohibirle a los canales de televisión privados y sus equipos, acceder al foro donde el Parlamento normalmente legislaba.

Por otra parte, un estudio conducido por el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) en el 2017, registró al menos 71 acciones legales en contra de periodistas por difamación y difusión de información falsa durante el período 2002-2016 (Transparencia Venezuela, 2017: 106), incluyendo el juicio y encarcelamiento de numerosos periodistas a nivel nacional. Unas 1.577 denuncias por violaciones a la libertad de expresión fueron reportadas durante el período 2002-2012, incluyendo agresiones físicas a periodistas, intimidación, censura, amenazas, ataques, acoso judicial, restricciones administrativas, acoso verbal y restricciones legales (Espacio Público, 2013).

Otros estudios registraron sanciones repetidas, incluyendo multas, retiro de licencias y otros castigos contra canales de televisión, estaciones radiales y la prensa. Entre los casos más prominentes, se encuentra la cancelación permanente de la licencia, en 2007, a RCTV, uno de los canales de televisión más populares del país, las múltiples multas y finalmente la compra de Globovisión (otro canal privado de televisión), y las 285 estaciones de radio cerradas por solicitud del Presidente hasta el año 2009 (Martínez Montero, 2017).

### **Un sistema judicial bajo influencia**

En el 2017, Venezuela quedó en el último lugar en el Índice del Imperio de la Ley preparado por el Proyecto de Justicia Mundial (*World Justice Project*). Con un puntaje general de 0,29, fue ubicada en la posición número 30 de un total de 30 países en la región latinoamericana y en el puesto 113 de un total de 113 países a nivel mundial.

Durante la administración de Chávez, el Tribunal Supremo de Justicia se adaptó deliberadamente a las necesidades del poder ejecutivo, respaldando la mayoría de sus decisiones y prácticas sin objeción alguna; por ejemplo, en el período 2004-2013, el Tribunal Supremo favoreció al gobierno y a la administración pública en 93 por ciento de los casos (Martínez Montero, 2017). Adicionalmente, el Tribunal Supremo y otras cortes ordinarias sistemáticamente retrasaron, se rehusaron o no respondieron a investigaciones y a procesos legales iniciados en contra del gobierno, por ciudadanos independientes y actores no-Estatales (Coalición Proacceso, 2012; OVJ, 2017). Este protocolo también fue adoptado por otras instituciones y agencias de la administración pública. Según el reporte anual de Coalición Proacceso del 2012, entre 2010-2012, un total de 316 consultas fueron pre-

sentadas a distintas instituciones públicas; sólo 11 recibieron algún tipo de respuesta. Por otra parte, la opacidad fue incrementando con el pasar de los años, al registrar que el 71 por ciento de las solicitudes de información fueron rehusadas o descartadas en el 2008, 85 por ciento en el 2011 y 94 por ciento en 2013 (Coalición Proacceso y Transparencia Venezuela, 2015).

El control político sobre el sistema judicial se remonta a 1999, cuando se evadió abiertamente el proceso legal estipulado en la nueva Constitución y la administración de Chávez garantizó el control político sobre el naciente poder judicial. Al dismantelar el poder judicial, se creó una comisión de emergencia para controlar al sistema judicial mientras su nuevo marco legal era diseñado (Hernández, 2017). Cuando la Constitución de 1999 fue sancionada, incluyendo una nueva regulación para el sistema judicial, esta comisión de control fue transformada en una nueva comisión para gobernar al nuevo Tribunal Supremo mientras este establecía formalmente su directorio ejecutivo. Mientras tanto, la Asamblea Nacional Constituyente también pospuso su expiración a través de un decreto de transición para los poderes públicos y aseguró así el control sobre la nominación de los primeros jueces del Tribunal de justicia.

No fue sino hasta el año 2004 cuando la primera regulación formal del Tribunal Supremo fue sancionada, incluyendo una expansión del número de magistrados de 20 a 32, ocupando la mayoría de las nuevas posiciones jueces partidarios del gobierno o socios políticos.

El estatus de emergencia permanente del poder judicial permitió la asignación de jueces a través de mecanismos inconstitucionales que, en la práctica, no garantizaron la selección objetiva o políticamente imparcial de los mismos (Hernández, 2017). Lo mismo aplicó para su destitución. Aquellos jueces que no se adherían a los lineamientos políticos del gobierno podían ser destituidos o castigados. En consecuencia, la pérdida de autonomía e independencia del poder judicial fue un resultado de la falta de implementación de mecanismos técnicos y legales para designar y destituir jueces, así como al fracaso de crear un entorno profesional de estabilidad para el sistema judicial. Para 2017, un estudio conducido por Transparencia Venezuela, encontró que 66 por ciento de todos los jueces alrededor del país estaban en condición provisional (Transparencia Venezuela, 2017). Una implicación directa de esto fue la impresionante politización del poder judicial.

En diciembre de 2009, la entonces Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Luisa E. Morales, abogó por la eliminación del principio constitucional de separación de poderes, y declaró públicamente que la rendición de cuentas horizontal debilitaba al Estado. Posteriormente, declaró en una ceremonia pública, que tanto ella como el Tribunal Supremo, estaban inevitablemente adheridos al proyecto revolucionario.

En 2010 una nueva ley fue sancionada para permitirle al parlamento, para ese momento completamente dominado por el partido del gobierno, designar las entidades disciplinarias del Sistema Judicial involucradas en la selección de los magistrados y jueces del máximo tribunal.<sup>47</sup> En consecuencia, el Congreso designó a los nuevos magistrados alineados con la Revolución Bolivariana antes de que la oposición incrementara su presencia en el Parlamento y pudiera participar en el proceso (HRW, 2012). De esta manera, el Parlamento predominantemente Psuvista designó a trece nuevos magistrados, la mayoría de los cuales eran afiliados políticos del PSUV y muchos no cumplían con los requisitos mínimos para calificar a estas designaciones (Martínez Montero, 2017). Posteriormente, el nuevo Tribunal Supremo procedió a acusar a la predominantemente opositora Asamblea Nacional de desacato y la disolvió anulando sus poderes legisladores. Más aún, tomó sus funciones regulares tales como la aprobación del presupuesto federal anual y otras responsabilidades parlamentarias (Hernández, 2017).

### **Resultados financieros poco transparentes**

Una característica sobresaliente de la administración de Chávez fue la falta de información sobre cómo los recursos públicos y, especialmente, la renta petrolera fueron administrados. La evaluación del desempeño fiscal no podía ser precisa ni completa, al no existir información consolidada, exhaustiva, ni oportuna sobre los niveles de gastos, inversiones realizadas por Pdvs, Fonden y otros fondos especiales (BCV, 2008). El impacto real de la bonanza petrolera no pudo ser enteramente cuantificado en el sistema de contabilidad existente, ya que el nuevo marco regulatorio había atomizado tanto los ingresos como los gastos, fuera de los registros contables (BCV, 2008). Dicha fragmentación fue, en gran medida, lograda a través de múltiples reformas legales al sistema de finanzas públicas en combinación con la creación de numerosos mecanismos de gastos extra-presupuestarios como fue explicado en secciones previas.

En el 2008, el puntaje general de Venezuela en el Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index -OBI-), fue de 0,35, indicando que se proporcionó información mínima sobre el gasto público y la participación del público en debates presupuestarios fue baja, como lo fue el grado de autonomía de las agencias de control al momento de auditar los fondos extra-presupuestarios como el Fonden o el Fondo Miranda (International Budget Partnership, 2008). Este desempeño empeoró aún más en los años siguientes, a medida que Venezuela publicaba cada vez menos información presupuestaria confiable. Para el año 2015, Venezuela descendió a un puntaje de 0,08 al proporcionar información

<sup>47</sup> Este mecanismo de designación fue reformado en el 2015 —cuando el partido dominante finalmente perdió su mayoría absoluta en el Congreso— para remover ese privilegio del Congreso y otorgárselo al Tribunal Supremo de Justicia.

presupuestaria escasa e inconsistente al público; y para el 2017, obtuvo un puntaje de 0, indicando que el gobierno no proporcionó ninguna información presupuestaria (International Budget Partnership, 2015; 2017).

### **Agencias de control y balance dominadas por el nepotismo y los favores políticos**

Otra controversia recurrente durante el período de la administración de Chávez fue la politización de la administración pública. Bien fuese a través de la designación de antiguos compañeros militares de Chávez o mediante la designación de aliados políticos manifiestamente leales a su proyecto revolucionario o con puro nepotismo, la administración de Chávez estuvo plagada de casos de alianzas políticas o favores que limitaron significativamente la autonomía de agencias de balance y control.

Para comenzar, muchos de sus antiguos compañeros militares ocuparon numerosas posiciones en la administración pública. Notablemente los casos de Diosdado Cabello, Jesse Chacón, Pedro Carreño, Alejandro Andrade, Rafael Isea y Rodolfo Marco Torres, quienes también estuvieron involucrados en el fallido golpe de Estado liderado por Chávez en 1992. Además, aliados cercanos a Chávez también ocuparon diferentes posiciones en la administración pública a través de los años de su gobierno. Tal fue el caso de Cilia Flores, quien inicialmente fue la abogada de Chávez durante el período 1992-1994 mientras éste estuvo en prisión.<sup>48</sup> Una vez puesto en libertad y en la Presidencia, Flores pasó a ocupar diferentes posiciones en la administración pública incluyendo la Asamblea Nacional de la que fue Presidenta en el 2006. Ella también fue acusada de nepotismo por tener a dieciséis de sus parientes en el Parlamento mientras fue diputada y luego Presidenta. Asimismo, uno de sus sobrinos, Carlos Malpica Flores, fue parte de la gerencia financiera de Pdvsa y de la Tesorería Nacional.

De la misma manera, Chávez tuvo a miembros de su familia directa ocupando posiciones gubernamentales. Su padre, Hugo de los Reyes Chávez, fue tres veces gobernador de su estado natal: Barinas. Su hermano, Argenis Chávez, fue Secretario de Gobierno del Estado Barinas mientras Hugo padre era el gobernador. Luego, pasó a ser el Viceministro de Desarrollo Eléctrico del Ministerio de Energía Eléctrica. Otro de los hermanos Chávez, Adán, fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, luego pasó a formar parte de la comisión legislativa y luego Ministro de Cultura. Asdrúbal Chávez, uno de los primos de Chávez, estuvo en la industria petrolera desde los inicios de la administración de Chávez. De una posición gerencial en Bitor en 2001, una empresa mixta de la industria

<sup>48</sup> Flores se convirtió en la Primera Dama en el 2013, cuando su esposo Nicolás Maduro sucedió a Chávez en la Presidencia, después de la muerte de Chávez.

petrolera, pasó a ejercer una posición ejecutiva en Pdvsa en 2005, y para 2011 era parte de la Junta Directiva de la misma.

Este patrón de nepotismo y favoritismo plagó la administración pública liderada por Chávez en varios niveles, desde oficinas de gobierno Estatales, a comisiones legislativas, posiciones judiciales y compañías públicas. Diosdado Cabello, uno de los aliados de Chávez más poderosos, tuvo a su hermano José David a la cabeza de la autoridad tributaria, el Seniat, entre otras posiciones en la administración pública. Así como a su esposa, Marleny Contreras quien también fue miembro de la Asamblea Nacional y luego pasó a liderar el Ministerio de Turismo y el Instituto Nacional de Turismo.

En el Tribunal Supremo, los magistrados trajeron a sus familiares a ocupar posiciones en el sistema judicial. La que una vez fuera Presidenta del máximo tribunal, Luisa E. Morales, tuvo a tres de sus hijas trabajando en la institución. Dos casos adicionales corresponden a los magistrados Marco T. Dugarte y Luis Franceschi, quienes trajeron un total de siete y catorce familiares respectivamente, a trabajar en cortes regionales o en otras entidades judiciales (Transparencia Venezuela, 2017: 24).

### Conclusiones

Este artículo examinó el período de la administración de Chávez en Venezuela (1999-2013), con base en el marco analítico del diseño de políticas públicas, para estudiar cómo la adopción de objetivos de políticas de nacionalismo extractivo afectaron negativamente los controles democráticos del país. Se realizó un estudio anatómico de las principales reformas generadas por el movimiento revolucionario de Chávez, desde la configuración de la agenda de la *Revolución Bolivariana* y el *Socialismo del Siglo XXI*, a los resultados de política en términos de rendición de cuentas.

La reforma petrolera se diseñó a comienzos de la cruzada revolucionaria, siguiendo principios de nacionalismo extractivo, y constituyó su eje central de soporte y expansión, al garantizarle al Ejecutivo el control, el financiamiento y la discreción necesarios para llevar a cabo dicho proyecto. Adicionalmente, el legalismo autoritario fue la estrategia prevalente para desarrollar la reforma del Estado al ritmo y a la medida del proyecto bolivariano. Es decir, el uso, desuso y abuso del imperio de la ley le permitieron al gobierno de Chávez centralizar el poder, dismantelar controles y contrapesos democráticos, y suprimir el sistema de rendición de cuentas. El vasto uso de poderes habilitantes cedidos a Chávez para reformar leyes tan fundamentales como la Ley de Hidrocarburos, es un claro ejemplo de ello. Pero también lo es la reforma del sistema de finanzas públicas, la institucionalización de un esquema paralelo extra-presupuestario para la circulación de las rentas petroleras, la intervención total de Pdvsa y, en buena medida, del BCV, junto a la reorganización del sector de hidrocarburos. Todos éstos movimientos fueron en gran parte dictaminados a

partir de decretos presidenciales con mínima participación de otros actores públicos o de debates parlamentarios.

El legalismo autoritario característico de este período fue también primordial para desmantelar los poderes del Estado, centralizar el poder y politizar el nuevo orden institucional, socavando así los sistemas democráticos de contrapeso, control y balance. Asimismo, permitió diseñar una nueva arquitectura financiera que subordinó la renta petrolera al uso discrecional del Ejecutivo, con lo que se gestó un intrincado e insondable régimen fiscal difícil de monitorear, contabilizar o auditar. Incluso, el legalismo autoritario le permitió al gobierno de Chávez hacer frente a la severa crisis política y social de la huelga petrolera y el referéndum revocatorio, y establecer de manera permanente, un sistema de implementación coercitivo a través del uso de políticas discriminatorias para monitorear, coaccionar y controlar a la sociedad en general.

Como resultado, el nacionalismo extractivo observado durante la administración de Chávez promovió la politización de los sistemas judiciales y legislativo, limitó la autonomía de las agencias de control y balance del Estado, impulsó la institucionalización del paralelismo fiscal y favoreció el secretismo y la opacidad de gobierno, con lo que los sistemas de rendición de cuentas se vieron severamente deteriorados o mermados, como lo demuestran los indicadores enumerados en la sección cinco de este ensayo.

## Referencias bibliográficas

- Balza, Lenin H. y Ramón Espinasa** (2015). «Oil Sector Performance and Institutions». Inter-American Development Bank. <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6759/Balza%20and%20Espinasa%20%282014%29%20-%20Final.pdf?sequence=1>.
- BCV** (2005). «Política Económica Nacional: Marco Institucional», *Informe Económico*.
- BCV** (2007). «Integración Latinoamericana», *Informe Económico*.
- BCV** (2008). «Finanzas Públicas», *Informe Económico*.
- Bisbal, Marcelino** (2010). «Anatomía de una hegemonía comunicacional. Una mirada a 10 años de La Revolución Bolivariana» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 259-80. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Brewer-Carías, Allan R.** (2001). *La crisis política y la convocatoria a una Asamblea Constituyente*, vol. primera parte. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/182-golpe-de-estado-y-proceso-constituyente-en-venezuela>.
- Cadenas, José María** (2010). «Diez años de polarización política en Venezuela» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 129-52. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Carroll, Rory** (2013). *Comandante. Hugo Chávez's Venezuela*. New York, United States of America: The Penguin Press. The Penguin Group.
- Chávez Frías, Hugo** (1996). *Agenda Alternativa Bolivariana*. Ediciones Correo del Orinoco. Caracas, Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MINCI). Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/libro-rojo/>.

**Coalición Proceso** (2012). «Acceso a la información pública en Venezuela. Censura, impunidad y opacidad». *Annual Report* august. Coalición Proceso. [https://drive.google.com/file/d/0B7vaxJ7eHuC\\_CXhYRkNheEVud1E/view](https://drive.google.com/file/d/0B7vaxJ7eHuC_CXhYRkNheEVud1E/view).

**Coalición Proceso y Transparencia Venezuela** (2015). «Venezuela. Informe alternativo sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Respuestas a la Lista de Cuestiones - CCPR/C/VEN/Q/4)». *Derecho al Acceso a la Información Pública*. Caracas-Ginebra: Coalición Proceso; Transparencia Venezuela. [https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/13.-INT\\_CCPR\\_CSS\\_VEN\\_20708\\_S.pdf](https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/13.-INT_CCPR_CSS_VEN_20708_S.pdf).

**Corrales, Javier** (2009). «Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy». *The Washington Quarterly* 32 (4) pp. 97-114. <https://doi.org/10.1080/01636600903232285>.

**Corrales, Javier** (2015). «Autocratic Legalism in Venezuela». *Journal of Democracy*, April.

**Corrales, Javier y Manuel Hidalgo** (2017). «The Quality of the Venezuelan Democracy under Hugo Chávez (1999-2013)». *Partecipazione e Conflitto*.

**Corrales, Javier y Michael Penfold** (2012). *Un dragón en el trópico*. La Hoja del Norte.

**Curiel Léidenz, Claudia** (2010). «La economía durante la revolución bolivariana» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 409-26. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

**Dagnino, Maruja** (2017). «La libertad exige desmontar el lenguaje oficial» en *Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana*, pp. 96-109. Transparencia Venezuela; Suprema Injusticia. <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>.

**Espacio Público** (2013). «Informe 2012. Venezuela. Situación del derecho a la libertad de expresión e información». *Annual Report*. Venezuela: Espacio Público. <http://espaciopublico.org/informe-2012-situacion-del-derecho-a-la-libertad-de-expresion-e-informacion/#.Wv-UlMgh0Wq>.

**Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano-Caviedes y Iván Narváez** (en prensa). *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. International Series on Public Policy. London: Palgrave Macmillan.

**Hernández, José Ignacio** (2017). «El Impacto En El Sistema Judicial» en *Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana*, pp. 30–45. Transparencia Venezuela; Suprema Injusticia. <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>.

**Hood, Christopher** (1986). *The Tools of Government*. London: McMillan Press Ltd.

**HRW** (2008). «A Decade Under Chávez. Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela» Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2008/09/18/decade-under-chavez/political-intolerance-and-lost-opportunities-advancing-human>.

**HRW** (2012). «Tightening the Grip. Concentration and Abuse of Power in Chávez's Venezuela» Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2012/07/17/tightening-grip/concentration-and-abuse-power-chavez-venezuela#page>.

**International Budget Partnership** (2008). «Open Budget Index 2008: Venezuela». Open Budget Index. International Budget Partnership. [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/cs\\_venezuela.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/cs_venezuela.pdf).

**International Budget Partnership** (2015). «Open Budget Survey 2015: Venezuela». Open Budget Survey. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Venezuela-English.pdf>.

**International Budget Partnership** (2017). «Open Budget Survey 2017: Venezuela». Open Budget Survey. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/venezuela-open-budget-survey-2017-summary-english.pdf>.

**Jatar, Ana Julia** (2006). *Apartheid Del Siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*. 1 ed. Caracas: Súmate. <https://www.sumate.org/documentos/ApartheidSigloXXI/Apartheid%20del%20Siglo%20XXI%20Indice-Prologo.pdf>.

**Johnson, Keith** (2018). «How Venezuela Struck It Poor. The Tragic –and Totally Avoidable– Self-Destruction of One of the World’s Richest Oil Economies» *Foreign Policy*, July 16. <https://foreignpolicy.com/2018/07/16/how-venezuela-struck-it-poor-oil-energy-chavez/>.

**Lander, Luis E.** (2004). «La insurrección de los gerentes: Pdvs y el gobierno de Chávez» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Mayo.

**Manzano, Osmel, Francisco Monaldi, José Manuel Puente y Stefania Vitale** (2012). «Venezuela» en *Oil and Gas in Federal Systems*, edited by George Anderson, pp. 339-70. The Forum of Federations. Canada: Oxford University Press.

**Martínez Montero, Francisco** (2017). «Separación de poderes y derechos humanos en Venezuela» en *Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana*, pp. 64-81. Transparencia Venezuela; Suprema Injusticia. <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>.

**Medrano-Caviedes, Cecilia** (2015). «Analyzing Fiscal Implementation Gaps in Venezuela. The Policy Design of a New ‘rentier’ Architecture (2000-2010)» Doctoral thesis, Paris, France: Institut d’études politiques de Paris.

**Ministerio de Planificación y Desarrollo**, ed. (2001). «Líneas Generales Del Plan de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2001 - 2007» Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP). <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>.

**Ministerio de Planificación y Desarrollo** (MPPP), ed. (2007). «Líneas Generales Del Plan de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2007-2013» Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP). <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>.

**Ministerio de Planificación y Finanzas** (2012). *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y Ley Especial de Endeudamiento Anual Para El Ejercicio Fiscal 2013*. Cuadernos Punto de Vista.

**Monaldi, Francisco** (2010). «La Economía Política del Petróleo y el Gas en América Latina», *Plataforma Democrática*.

**Nariño Rodríguez, Valeria Isabel** (2013). «Análisis de la Política petrolera venezolana durante el gobierno de Hugo Chávez como factor determinante de la Revolución Bolivariana (Período 1999 - 2012)» Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5045/1015427884-2013.pdf>.

**Núñez, Belkis y Carolina Pagliacci** (2007). «El Diseño de la política petrolera en Venezuela: un enfoque de economía política» Banco Central de Venezuela 80 (Serie de Documentos de Trabajo Gerencia de Investigaciones Económicas) p. 51.

**Ochoa, Orlando** (2008). «La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela» *Nueva Economía*, December.

**OVJ** (2017). «La responsabilidad del Poder Judicial en el desmantelamiento del derecho de petición y el acceso a la información pública», *Acceso a la Justicia*.

**París, Francisco Eugenio** (2006). «Institutional Failure in Venezuela: The Cases of Spending Oil Revenues and the Governance of Pdvs (1975-2005)» Doctoral thesis, London: London School of Economics and Political Science. [http://etheses.lse.ac.uk/3138/1/Paris\\_Institutional\\_failure\\_in\\_Venezuela.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/3138/1/Paris_Institutional_failure_in_Venezuela.pdf).

**Penfold-Becerra, Michael** (2007). «Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones» *Latin American Politics and Society* 49 (4) pp. 63-84.

**Petróleos de Venezuela S.A.** (Pdvs) (2015). «Estados Financieros Consolidados. 31 de diciembre de 2014, 2013 y 2012» Pdvs. <http://www.pdvs.com/>.

**Presidencia de la República** (2007). «Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan Socialista (PPS) de desarrollo económico y social de la nación para el período 2007-2013». Disponible en: <https://www.mppeuct.gob.ve/el-ministerio/politicas/leyes-y-planes/proyecto-nacional-simon-bolivar-primer-plan-socialista-pps>.

**Provea** (2010). «Venezuela: Una Década de Protestas 2000-2010. El Derecho a Exigir Derechos» *Informe anual octubre 2009-septiembre 2010*. Provea. <http://www.derechos.org/pw/wp-content/uploads/Protestas2000-20101.pdf>.

**Rodríguez Araque, Ali** (2002). «La Reforma Petrolera Venezolana de 2001», en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Mayo.

**Rojas Jiménez, Andrés** (2004). «El Banco Central aprobó que Pdvs aporte el millardito», en *El Nacional*, February 19. Disponible en: [http://www.soberania.org/Articulos/articulo\\_796.htm](http://www.soberania.org/Articulos/articulo_796.htm).

**Romero, Carlos A.** (2010). «Diez Años de Política Exterior» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 449–66. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

**Transparencia Venezuela** (2014). «Es legal pero injusto» *Transparencia Venezuela*. <https://transparencia.org.ve/es-legal-pero-injusto/>.

**Transparencia Venezuela** (2016). «Transparencia Venezuela ante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público» *Transparencia Venezuela*.

**Transparencia Venezuela** (2017). «Memorial de Agravios» *Transparencia Venezuela*. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/12/Memorial-de-Agravios-2016.pdf>.

**Vera, Leonardo** (2008). «Políticas sociales y productivas en un estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007» *Revista Nueva Sociedad* n° 215, junio, pp. 111–128.

**Zamora R., Orlando J.** (2012). *Concentración de poder: revés del sueño protagónico*. Caracas, Venezuela: Editorial Melvin.

## José Luis Méndez

# La importancia de la mirada estratégica, empírica y comparada en política pública

Por MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA\*

pp. 181-192

José Luis Méndez Martínez, profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, ha sido Visiting Scholar y Lecturer in Government en la Universidad de Harvard, Fullbright Scholar y Teaching Fellow en la Universidad de Pittsburgh y Visiting Fellow en la Universidad de California-San Diego. Ha ocupado altos cargos en el gobierno federal y ha sido asesor de varios Secretarios de Estado en México, así como consultor para el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos y diversas agencias gubernamentales mexicanas. Es licenciado en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh. Es miembro del Comité Ejecutivo de la International Public Policy Asso, del comité editorial del Fondo de Cultura Económica y de revistas como *Journal of Comparative Policy Analysis* y *Policy Sciences*, entre otras. Ha impartido 53 cursos semestrales y 64 conferencias magistrales en múltiples universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Tiene 91 publicaciones académicas, en español, inglés y portugués.

**Mauricio I. Dussauge Laguna:** *Muchas gracias por concedernos esta entrevista. Me gustaría que platicáramos en general de tu trayectoria profesional, de tus contribuciones, que son muchas, a la discusión latinoamericana sobre políticas públicas y administración pública. Y quizás profundizar después en algunas de las áreas de política pública que has trabajado con particular interés, viendo que tu obra es reconocida en todo el continente. Entonces, si me lo permites: ¿Cómo llegaste al campo de las políticas públicas, por qué te interesó y qué es lo que hiciste a partir de tu primer encuentro con la disciplina?*

\* Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Profesor Investigador de la División de Administración Pública (DAP) y Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México). Correo-e: mauricio.dussauge@cide.edu

**José Luis Méndez:** Antes que nada muchas gracias por esta entrevista. Mi interés por las políticas públicas se inició desde mis primeros trabajos en el gobierno mexicano, en 1981, aunque especialmente a partir de que trabajé en la Oficina de la Presidencia de la República de México al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid en 1982. Este interés se reforzó cuando en 1984 entré como profesor-investigador en la Universidad Iberoamericana, en la cual comencé a impartir cursos relacionados con las políticas de desarrollo en América Latina. De hecho, ahí elaboré un primer texto sobre modelos de desarrollo en América Latina, que se publicó en 1986. Esa fue mi primera publicación sobre políticas públicas, aunque de una manera indirecta, porque trata de forma general sobre las políticas de desarrollo en la región. Debemos recordar que, en esos años, el campo de políticas públicas todavía no existía como tal en México. Ya había algunos cursos sobre el tema en el CIDE, pero no creo que en ese momento hubiese ya un campo desarrollado, como existe ahora en este país. Con todo, en los ochenta en México comenzó la crisis del modelo desarrollo basado en la sustitución de importaciones y dada la fuerte crisis económica mexicana de 1981-82, de alguna manera también se inició una crisis del Estado, vista como la crisis de la capacidad gubernamental para producir políticas públicas eficaces. Así, en este periodo empezó paulatinamente a surgir una inquietud colectiva en México sobre qué estaba pasando con el Estado y sus programas gubernamentales y eso coadyuvó a que en la Universidad Iberoamericana me interesara por el tema. También a mediados de los años ochenta comencé la búsqueda de programas de doctorado, porque quería continuar mis estudios, y me di cuenta que en varias universidades estadounidenses había doctorados en ciencia política con especialidad en políticas públicas; vi uno de la universidad de Pittsburg en el que estaba Guy Peters y me interesó mucho ir a estudiar con él Política Pública Comparada. Entonces solicité una beca Fulbright, la cual afortunadamente obtuve, y a principios de 1987 me fui a Pittsburg a estudiar el doctorado. Guy fue mi tutor y luego mi director de tesis. Tomé cursos sobre políticas con él y también con William Dunn, otro reconocido profesor en este campo. Para ese momento ya estaba muy claro mi interés en el tema, así que hice mi tesis doctoral sobre políticas industriales en México, Alemania y Estados Unidos. Al terminar mis estudios de doctorado en 1990, el Conacyt y El Colegio de México me ofrecieron una beca que hay para mexicanos que están contratados en universidades extranjeras, que se denomina «de repatriación», y entonces me incorporé como profesor-investigador en El Colegio de México, donde empezaría a impartir cursos de administración y políticas públicas en 1991.

**MDL:** *Entre tu actuación profesional, tus estudios y posteriormente tu carrera académica son 40 años. Visto a la distancia, aunque sigues siendo un investigador muy productivo y activo, ¿cuáles consideras que son tus principales contribuciones al campo de las políticas públicas en América Latina y, quizás también más en general, internacionalmente?*

**JLM.:** Contestar este tipo de preguntas siempre resulta inmodesto, pero voy a referir las que creo son las contribuciones que he hecho, tratando de no perder objetividad. Antes que nada quisiera empezar con la mención a un libro que saldrá publicado a comienzos de 2020 por el Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México, que se denomina «Políticas Públicas: Enfoque Estratégico para América Latina». Este es un libro que tardé varios años en escribir y que trata en primer lugar sobre las características del Estado y las políticas en América Latina, para luego presentar diferentes elementos teóricos y prácticos de cada una de las etapas de su proceso, desde la problematización hasta la evaluación, pasando obviamente por el diagnóstico, la formulación y la implementación. Este libro es de alguna manera una contribución que resume y en el que están incluidas muchas de las contribuciones que he hecho a lo largo de los años anteriores, orientadas a la teoría y la práctica de las políticas públicas.

Ahora bien, si me refiero a contribuciones específicas que he hecho desde que empecé a estudiar el tema, creo que mi primera contribución académica importante fue un texto que publiqué en 1993 en la revista *Foro Internacional*, y que ha sido bastante citado, el cual se titula «La política pública como variable dependiente», donde se discute la importancia de definir con mayor precisión lo que es una política pública con el fin de poder estudiarla y explicarla de mejor manera. Después de esa contribución de tipo más bien teórico, creo que mi contribución a las políticas públicas en México y América Latina se ha concentrado en realizar estudios empíricos sobre las políticas, porque en los años noventa empezaron a surgir diversos textos sobre políticas, pero fueron de tipo teórico o normativo, y entonces, modestia aparte, creo que en los años noventa produje los primeros análisis empíricos de políticas públicas específicas en México y, supongo que de los primeros en América Latina; en diversos textos publiqué sobre la política industrial estudiada desde el punto de vista de políticas públicas. Obviamente, la política industrial se había estudiado en el país desde varias décadas atrás, pero bajo un enfoque que he llamado «sectorial»; es decir, por ejemplo, desde el enfoque de los economistas y no había textos analizando casos concretos de política industrial como una política pública, esto es, en términos de su formulación o su implementación y utilizando explícitamente enfoques del campo de estudios de las políticas. Entonces, creo que el haber iniciado los estudios empíricos bajo los enfoques de políticas públicas en México, y quizá también en América Latina, fue una segunda contribución importante. Quizá vale la pena agregar que desde que publiqué estos estudios a mediados de los años noventa, hasta otros que he publicado más recientemente, me he concentrado en el papel de los actores y lo que llamo la acción estratégica en el proceso de las políticas. En este sentido, desde entonces he ido un tanto a contra-corriente de los enfoques institucionalistas predominantes en la Ciencia Política desde los ochenta hasta los primeros años del siglo XXI, sin que por eso haya planteado que el contexto estructural o institucional no importa.

Otra contribución que me parece pionera fue el estudio de las políticas públicas en relación a las organizaciones de la sociedad civil. Entre otros textos al respecto que publiqué está un libro, creo que de 1996, sobre este tema, a mi parecer pionero porque en ese entonces aún no se había publicado prácticamente nada sobre las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas. En cuanto a contribuciones analíticas específicas, podría mencionar el desarrollo que hice tanto de un modelo de análisis de *stakeholders* (actores involucrados) como un modelo de toma estratégica de decisiones, los cuales aparecerán en mi libro del Fondo de Cultura Económica sobre políticas públicas, aunque el último ya lo había publicado en mi estudio introductorio al Libro de Guy Peters «La política de la Burocracia», que publicó también el Fondo de Cultura en 1999.

**MDL:** *Creo que desde la tesis de doctorado que hiciste y cruzando el libro que acabas de mencionar sobre el enfoque estratégico para América Latina, hay una característica de tu obra en general que es la ambición por comparar, la idea de que un enfoque que contraste ya sea casos o experiencias nacionales es algo necesario para el análisis de política pública. ¿Por qué consideras que importa comparar en política pública? ¿cuál es el valor que tiene un enfoque comparado, sobre todo cuando muchos de los problemas públicos suelen ser acotados a una realidad nacional? Te pregunto esto porque en el sector académico, como en el sector público, para muchos hay que estar preocupados por la realidad cercana al país, no necesariamente por lo que pasa en otro lado.*

**JLM:** Esta es una pregunta muy importante; como tú sabes el campo de políticas públicas es un campo que, desde el propio Lasswell, se ha señalado como eminentemente comparativo por distintas razones. Así lo aprendí en mis estudios sobre el tema en Pittsburgh, en especial bajo la dirección de Guy Peters, quien me ayudó a saber cómo realizar estudios comparados de políticas y administración pública. Entonces, es una orientación que se ha dado en esta disciplina y por ello, antes de regresar a México, lo había adoptado ya de una manera relativamente natural, por la razones de mi entorno académico en el doctorado. Considero que hay razones de tipo tanto teórico como práctico que destacan la importancia de una orientación comparativa. En América Latina ha habido una tendencia a un cierto parroquialismo —por llamarlo así—, que estudia los problemas públicos solo al interior de cada país, pero creo que esa es una perspectiva equivocada. Es cierto que por un lado hay que reconocer que cada problema constituye un caso particular y sin duda es un error pensar que vamos a encontrar recetas milagrosas sacadas de las denominadas «buenas prácticas internacionales». Pero, en el otro extremo, es también un error adoptar una posición parroquial que señale que no es posible aprender de otras experiencias para encontrar soluciones particulares a problemas particulares. La política de salud, educación o industrial de México o cualquier otro país latinoamericano, por supuesto que tienen mucho que aprender de la manera en que esas políticas se desarrollan en países de otras

regiones, sean de economías más desarrolladas o menos desarrolladas. En ese sentido, en términos prácticos se puede aprender mucho tanto de los éxitos como de los fracasos que otras naciones han tenido en la resolución de ciertos problemas.

A su vez, en términos más teóricos, comparar sirve mucho para conocer y explicar mejor la realidad propia de cada país. Yo suelo mencionar en mis cursos la metáfora de que, por ejemplo, el pez no sabe realmente lo que es el agua, porque mientras no haya tenido la oportunidad de conocer otro elemento, digamos el aire o la tierra, no puede realmente percatarse de la naturaleza propia de aquél en el que se mueve, en este caso el agua, porque nunca ha salido de ella. Entonces, es muy importante no solo para efectos de aprehender formas superiores de hacer las cosas, sino también para poder mejor definir la realidad propia, encontrar sus particularidades y conocer cada experiencia. Por otro lado, hay que destacar que en realidad toda la metodología científica para desarrollar explicaciones se basa en algún tipo de comparación. Incluso la metodología cuantitativa es comparativa, ya que, por ejemplo, una regresión involucra el trazado de una línea en relación a muchos casos y, en ese sentido, se podría decir que está comparando distancias entre esos casos. En el enfoque cualitativo, un diseño de casos más similares o más diferentes compara también valores en relación a casos, aunque en menor número, para, al igual que en una metodología cuantitativa, fundamentar empíricamente una relación causal entre una variable dependiente y una o varias variables independientes. En un QCA también se comparan valores de variables en distintos casos para establecer combinaciones causales. Entonces, uno no puede explicar los problemas públicos o las políticas públicas más que comparando. No hay manera de que realmente podamos desarrollar investigaciones empíricas si no es comparando.

Por eso es que los estudios comparados han tenido un papel esencial en mi trabajo, como cuando comparé la política industrial a nivel subnacional en México, Estados Unidos y Alemania, o cuando más recientemente comparé diversos casos de reforma energética en México. Estas serían algunas de las razones por las cuales considero que es muy importante la comparación, tanto en términos teóricos como en términos prácticos.

**MDL:** *Otra de las áreas que has trabajado de manera destacada desde hace varias décadas es la del diseño y construcción de servicios civiles de carrera o servicios profesionales, como se les llama en algunos otros lados. ¿Cuál sería tu perspectiva del estado que tiene la profesionalización administrativa en México y en general en América Latina? ¿Hacia dónde va el diseño y la reglamentación de servicios civiles actualmente? ¿Tiene sentido hablar de servicios civiles después de la era de la nueva gestión pública? ¿Qué nos podrías decir al respecto?*

**JLM:** Otra pregunta también importante para el desarrollo y futuro de nuestros países en América Latina. En términos generales, hay una resistencia política, desde una

visión partidista, a establecer servicios de carrera, porque con frecuencia los partidos que llegan al gobierno desean compensar a sus partidarios y militantes, y entonces siempre ha habido una tensión en relación a este tema. Lo hubo en el momento de su desarrollo inicial en Inglaterra, en Estados Unidos y en todos los países que tienen servicios de carrera, y lo hay actualmente en Latinoamérica. Sin embargo, desde el punto de vista más amplio del Estado y el desarrollo, es fundamental que se establezca y se desarrolle en nuestros países. Hay diversos estudios que han fundamentado empíricamente cómo la existencia de servicios de carrera se relaciona positivamente con un mayor desarrollo social y un mayor desarrollo económico en las naciones, pero en realidad para observarlo creo basta una simple comparación de los países que tienen servicio de carrera con los que no los tienen. ¿Quiénes sí lo tienen? Pues los países con mayores niveles de desarrollo económico, político y social ¿Quiénes no lo tienen? Pues los países con sistemas económicos y políticos menos desarrollados. Ahí hay una evidencia empírica, un poco esquemática, pero muy clara. Canadá, Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Bélgica, Japón, por mencionar solo algunos, poseen servicios profesionalizados. En África casi no los tienen. En América Latina, la situación es muy variada: están los países que lo han tenido en mayor medida, como Brasil, Chile y Costa Rica. Están los que no lo tienen, como son Guatemala, Honduras y otros países. Y tenemos los casos en una situación intermedia, como México o Argentina, que los tienen formalmente pero no lo han desarrollado a plenitud. Esta es en efecto una política pública que he estudiado y he publicado diversos textos al respecto; uno de ellos está en un libro que recopila los diversos textos sobre políticas públicas que publiqué entre los años ochenta y los años dos mil y que publicó El Colegio de México con el título «Análisis de políticas públicas»; ya se agotó pero para quien le interese está disponible en versión digital; en el texto sobre el servicio civil de ese libro utilicé un autor muy conocido de este campo, que es Kingdon, para estudiar la manera en que se agendó, se problematizó y el grado en que eventualmente se implementó el servicio de carrera en México, y que pone un cierto énfasis en los actores. Creo así que, mientras no existan servicios de carrera consolidados en nuestros países, vamos a seguir con un desarrollo económico y social limitado.

**MDL:** *Mencionas la importancia de Kingdon, quien destaca el rol de los actores, a los que llama «policy entrepreneurs» o empresarios de política pública. Me gustaría preguntarte en general sobre los actores, pero en particular sobre los líderes políticos, los líderes gubernamentales que es otro de los temas que has estudiado a lo largo de los años. ¿Cuál es el papel que tiene el liderazgo político y el liderazgo gubernamental en nuestra región? ¿Es que estamos condenados a ser presa de los grupos de presión, de resistencias o inercias históricas? En fin, ¿qué nos puedes decir sobre lo que has señalado en tu investigación respecto al liderazgo en la región?*

**JLM:** En efecto este es también un tema al que le he prestado mucha atención desde que entré a la oficina de la presidencia en el gobierno de Vicente Fox. Así, a principios de

2001 me comencé a interesar por los actores de manera más clara y luego continué con ese interés cuando regresé a El Colegio de México, por lo que desde 2005 empecé una agenda de investigación sobre la relación entre los actores y la política pública, por lo que es un tema en el que llevo trabajando ya 15 años. De nuevo haciendo a un lado la modestia, creo que también he producido algunos de los textos pioneros en México sobre los actores y las políticas públicas, y, más en general, sobre liderazgo político, y en respuesta a tu pregunta te comentaré al menos algunas razones por las que considero medular el estudio de este tema en América Latina. La primera razón es porque en los años noventa se puso en la Ciencia Política un peso analítico a mi parecer algo sobredimensionado en el estudio de las instituciones. Por supuesto, las instituciones son muy importantes, pero creo que en realidad lo que nos ayuda a explicar los procesos políticos son las interacciones entre los actores, las instituciones y las situaciones de acción o coyunturas. Eso, en mi opinión, aplica para todos los sistemas políticos del mundo, si bien el peso relativo de cada uno de esos factores, por supuesto, será diferente según las diferentes circunstancias. Ahora bien, en relación a América Latina, esa aseveración quizás aplique todavía más, ya que por diversas razones históricas, las instituciones en nuestra región han sido mucho más débiles que en los países con sistemas económicos y políticos más desarrollados. La política latinoamericana ha involucrado en general un proceso mucho más fluido, con marcos institucionales más frágiles y cambiantes, y en el cual los actores han tenido siempre un papel fundamental, aun cuando este no siempre ha sido suficientemente estudiado. La segunda razón para poner un énfasis en los actores tiene que ver con la necesidad de cambios en América Latina, incluso de cambios en las instituciones, porque algunas de ellas llegan a bloquear el mejor desarrollo económico, social y político de los países latinoamericanos. Pero, ¿quién va a cambiar esas instituciones? Ciertamente, no se van a cambiar solas. Estos cambios son impulsados o bloqueados por los actores. Entonces, poner el énfasis en los actores nos ayuda a entender mejor cómo cambian las instituciones y cómo podemos contribuir a la mejora institucional y de las políticas públicas. Estudiar a los actores nos ayuda a adoptar posiciones estratégicas y por esa razón me he enfocado en los últimos 15 años en estudiar su papel en la política pública. Honestamente, creo que en América Latina hemos sido muy pocos los autores que nos hemos centrado en la interacción entre actores, instituciones y coyunturas como medio para explicar los procesos políticos y las políticas públicas, y en mi opinión debería ponerse más atención en este aspecto.

**MDL:** *Hablabas antes de las características de la política pública en América Latina a lo largo de la historia y quizás uno de los elementos que es común a la región es el gran reto de las desigualdades, la pobreza, etc. Tú has desarrollado también trabajos sobre diseño de políticas públicas y en concreto sobre el diseño de políticas de combate a la pobreza. ¿Qué nos podrías decir al respecto sobre el caso mexicano y más ampliamente sobre la experiencia latinoamericana?*

**JLM:** Este es un tema en el que he venido trabajando más recientemente, quizás de unos 5 o 7 años para acá, vinculado a un asunto que sí he tratado desde los noventa, que son las políticas de promoción económica, entre otras cosas de promoción del empleo. Entonces, lo que he venido atendiendo o que me ha generado especial interés en los últimos años es la relación entre políticas de promoción económica y políticas sociales. En este marco, he escrito y presentado varias ponencias sobre las políticas de combate a la pobreza extrema en varios congresos; aunque aún no publico nada, espero poder publicar pronto un capítulo sobre este tema en un libro colectivo. Es un asunto sumamente importante, por supuesto, para una región como la latinoamericana donde los niveles de pobreza y desigualdad son mucho mayores que en otras regiones. Se han adoptado distintos enfoques para estudiar y diseñar las políticas de combate a la pobreza extrema. En México empezamos con los enfoques basados en un enfoque de capital social como fue el «Programa Solidaridad» de Carlos Salinas, en los años noventa. Después vinieron con Zedillo programas basados en el enfoque del capital humano, más específicamente lo que se llaman programas de transferencias económicas condicionadas o *cash transfers*, que en México se mantuvieron hasta la presidencia de Enrique Peña. Este tipo de programas tuvieron un importante desarrollo también en Brasil y Chile, así como en países de otras regiones. En América Latina los resultados son mixtos. Hubo una década de éxito de estas políticas, de finales de los años noventa hasta aproximadamente 2007-2008, cuando los niveles de pobreza experimentaron cierta reducción en términos generales. Con posterioridad, sin embargo, esos niveles comenzaron a aumentar nuevamente y por eso es que digo que los resultados de este enfoque basado en el capital humano son mixtos en nuestra región. Aunque hay que reconocer que la crítica que se ha hecho del enfoque de transferencias no ha sido solo en términos de sus resultados. Hay otros enfoques aparte de estos, pero aquí solo voy a mencionar dos más. El primero es el enfoque basado en los derechos humanos, que es un enfoque en el que hay transferencias de renta de manera universal y no condicionada. Este otro enfoque tiene ventajas importantes, pero también hay que decir que por desgracia tampoco he visto evidencia empírica clara de que donde se ha aplicado —que en nuestro país ha sido en Ciudad de México— haya reducido significativamente los niveles de pobreza, ya que según los indicadores que conozco esos niveles han permanecido prácticamente iguales. Habría que ver porqué; una posibilidad es que no se haya ejecutado correctamente, no lo sé, por lo que creo que habrá que estar atento a su evolución en los siguientes años. Finalmente, existe otro enfoque muy importante que es el que voy a llamar ahora simplemente el de bienestar sustentable y es con el que estoy más de acuerdo. Este enfoque involucra varios elementos. Por una parte, una coordinación de políticas económicas y políticas sociales. Asume que no basta con transferir u otorgar un ingreso a una familia o persona para que pueda salir de la pobreza de manera perma-

nente y sobre todo —diría yo— de manera digna y de manera ciudadana. Desde mi punto de vista, los ciudadanos tenemos derechos, pero también tenemos responsabilidades. Quienes por derecho reciben una renta del Estado, lo que involucra recursos fiscales generados por todos, deberían, de acuerdo a sus condiciones y posibilidades, responder con ciertas responsabilidades; los jóvenes, por ejemplo, capacitándose mejor para obtener un empleo y luego buscando activamente obtener alguno, y no simplemente recibir esa renta. Pero, obviamente, para que esas personas puedan obtener un empleo, debe haber un conjunto de políticas económicas y de promoción económica que acompañen a las políticas de transferencia de renta y para el combate a la pobreza. Por supuesto, hay grupos de la población que ameritan transferencias sin mayores condicionamientos, como los adultos mayores, aunque hay adultos mayores ricos y me pregunto si, siendo los recursos estatales tan escasos, el enfoque debería ser aquí universal. En todo caso, yo estoy especialmente interesado en esa combinación de políticas económicas y sociales, pero es un tema complejo este del combate a la pobreza; no vamos a encontrar algo como una receta que lleve necesariamente o fácilmente a la resolución del problema, pero es un tema que estoy estudiando y sobre el cual espero poder publicar algunos textos en el futuro.

**MDL:** *Para ir cerrando, un par de preguntas sobre el futuro de las políticas públicas en la región latinoamericana, desde una perspectiva académica y desde una perspectiva práctica. Desde la perspectiva académica, ¿cómo ves el panorama de la disciplina de las políticas públicas en nuestra región?, ¿qué impresión te da el estado de la investigación y de la docencia en América Latina a 40 años de haber iniciado tu carrera en este ámbito? ¿Dónde crees que deberíamos estar o qué temas crees que deberíamos estar tratando? Quisiera conocer tu perspectiva de dónde estamos y hacia dónde vamos o deberíamos ir en políticas públicas, académicamente hablando.*

**JLM:** Al tener ya varios años siendo parte del Consejo y desde este año además del Comité Ejecutivo de la International Public Policy Association (IPPA), creo tener un buen panorama de la situación del análisis de las políticas públicas en distintas regiones y países del mundo. Así, me parece que podríamos decir que en América Latina ya se superó la barrera de la visibilidad de la disciplina como campo de estudio; esto es, se podría decir que ya hay un campo de estudio visible de políticas públicas. Sin embargo, no se ha superado la barrera de la coherencia conceptual, teórica y metodológica, porque todavía el campo de las políticas en la región y, de hecho, en el mundo, es un conjunto de teorías que están en debate. La barrera de la coherencia conceptual no solamente no ha sido superada en el campo de las políticas públicas sino tampoco en la Ciencia Política y otras ciencias sociales. Entonces no es un asunto solamente de nuestra joven disciplina. Pero en fin, en América Latina yo creo que ya se superó la barrera de la visibilidad, sobre todo en los países más grandes donde ya hay programas de maestría o doctorado, editoriales y revistas que publican textos

de la disciplina, etc.; algunos ejemplos de ello son Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Colombia y México. Ahora bien, aunque es cierto que esta barrera ya fue superada, también debemos reconocer que, en comparación, los autores que trabajamos políticas públicas en América Latina como conjunto, todavía no tenemos una presencia muy notable en el campo internacional de las políticas públicas. Digo esto basado en una evidencia empírica muy concreta. IPPA instituyó un premio internacional, que se llama el premio del «Sur Global», donde se busca premiar a autores que hayan hecho alguna contribución importante al campo mundial de las políticas públicas; una contribución que fuera original, porque la verdad es que en muchos países hay solo una repetición en el idioma nacional de lo que autores clásicos del campo han señalado; en otras palabras, una contribución que fuera reconocida internacionalmente, no solo en sus países de origen. Bueno pues el premio se declaró desierto, lo cual muestra que en general en el denominado «Sur Global», que incluye a América Latina, realmente todavía hay poca investigación empírica de políticas públicas concretas. Y es que así funciona la ciencia política internacional, principalmente a través de contribuciones empíricas que tengan un impacto en el debate teórico. Considero en este sentido que en América Latina los estudios de políticas públicas todavía son muy normativos o prácticos, esto es, orientados al deber ser; han involucrado pocas contribuciones originales, teóricas o empíricas, que puedan pasar los requisitos de publicación de revistas o editoriales internacionales. Hay sin duda investigadores que trabajan o estudian empíricamente las políticas y que publican en revistas y editoriales internacionales, pero son pocos, y por lo tanto es poco probable que en el corto plazo la región en su conjunto logre tener un impacto en el debate de la ciencia política y de las políticas públicas a nivel mundial. Entonces, yo creo que por un lado tenemos el vaso medio lleno, en el sentido de que hay doctorados, maestrías, revistas, asociaciones de investigadores de políticas públicas en algunos países latinoamericanos, pero el vaso medio vacío está en que muchos de los investigadores y académicos trabajan de una manera muy normativa, más sobre el cómo debería ser la política pública o en la parte teórica, pero con poca contribución original o pocos referentes empíricos. Y entonces el impacto que tienen más allá de sus países es reducido. Así, creo que algunos desafíos del campo de estudio de políticas públicas en América Latina estarían centrados en desarrollar más trabajo empírico sobre sectores y políticas específicas y en buscar que ese trabajo empírico se relacione y contribuya a los debates teóricos internacionales, de manera que los investigadores de este campo en el mundo pudiesen tomar a los investigadores latinoamericanos como referencia y se les reconociera más su investigación. Creo que este aterrizaje empírico es lo que nos falta y espero que, poco a poco, conforme los doctorados de políticas públicas y también de ciencia política, o incluso de economía, con áreas de políticas públicas vayan produciendo investigadores interesados en la disciplina, se vaya aumentando el trabajo empírico.

Y entonces el campo de estudio en la región tenga un mayor, ya no sólo visibilidad, sino reconocimiento e impacto a nivel internacional.

**MDL:** *Para cerrar y refiriéndonos precisamente desde un punto de vista empírico a la realidad latinoamericana, vemos que si bien la vida política del continente ha sido compleja en los últimos 10 o 20 años, también ha asumido tintes con mayor complejidad con el ascenso de ciertos liderazgos y de ciertas corrientes ideológicas, en las que quizás la idea de las políticas públicas queda un poco difusa. Es decir, la política pública como uso de mediciones, colecciones de evidencia, de racionalidades, aparece en oposición a una política pública hecha a partir de voluntades o de intereses del pueblo definidos de una manera mucho más abstracta. ¿Qué le dirías tú a los investigadores que están ingresando a esta disciplina en nuestra región? ¿Sigue importando estudiar políticas públicas en un escenario en el que la evidencia y los datos se cuestionan? Pareciera que más bien predominan las creencias y a veces hasta las ocurrencias en la hechura de política pública. ¿Tiene sentido que los jóvenes investigadores se ocupen de esto o están perdiendo su tiempo?*

**JLM:** Es una muy buena pregunta para cerrar; como dijiste tengo 40 años interesado en las políticas públicas. He visto ir y venir muchas modas, situaciones, gobiernos, etapas y ciclos. Al parecer el asunto es cíclico y pendular. De repente hay gobiernos que les importan menos las políticas públicas y entran en un ciclo de desinterés. Luego ese ciclo entra en crisis por distintas razones y entonces de nuevo hay mayor interés por el campo. Yo lo que les diría a esos nuevos investigadores es que no deben sentirse influenciados por la coyuntura, sino ver hacia el mediano y largo plazo. Los problemas públicos de América Latina son muy importantes y van a continuar ahí; la pobreza, la migración, la salud, la educación, por solo citar un par de ejemplos. Yo creo que continuará existiendo una demanda por el análisis más profesional de esos problemas, porque no se van a resolver pronto y menos con soluciones ideológicas. Entonces siempre van a estar presentes y si en un momento un gobierno los enfrenta con posiciones demasiado ideologizadas, seguro van a agravarse y reemerger con mas fuerza y evidenciarse la necesidad de análisis más profesionales. Entonces yo no creo que se deba ver únicamente el momento, sino que la importancia de los enfoques hacia los problemas públicos deben ser analizados a mediano y largo plazo. Para mi pues será inevitable que, aun con interrupciones o poco a poco, sigamos avanzando cada vez más hacia gobiernos más modernos, más profesionales. Con ciclos de avances y retrocesos, en unas áreas de políticas más que en otras, pero quiero pensar —no sé si soy demasiado optimista— que los Estados latinoamericanos van a seguirse profesionalizando y el análisis de políticas seguirá avanzando, ya sea a mayor o menor velocidad. La tendencia va a continuar, por razones bien sea de la demanda de las sociedades o incluso también de impulso internacional. Entonces, la importancia del análisis profesional de las políticas públicas va a continuar colocándose como un asunto relevante, aunque en una coyuntura

momentánea en un cierto país lo pueda hacer en menor medida. Por eso, creo que las maestrías, doctorados y otros programas de investigaciones van a mantener una cierta demanda por parte de las personas, de los gobiernos, de las organizaciones de la sociedad civil, de los organismos internacionales con presencia en nuestros países, y no creo que por la existencia de algunos gobiernos no favorables al tema, esto vaya a ser reversible de una manera radical. Así ha sido en las últimas décadas y creo que así seguirá siendo.

**MDL:** *¿Algo más que quieras agregar?*

**JLM:** Solo agradecer mucho la oportunidad de esta entrevista y el interés por la investigación sobre las políticas públicas que he desarrollado en estos años. Mi libro a publicarse próximamente se va a distribuir en toda América Latina en las librerías del Fondo de Cultura Económica y también está accesible en versión digital en la web. De manera que espero que constituya un instrumento que sirva para avivar, aunque sea un poco, la discusión sobre la importancia del análisis profesional de los problemas y la política pública en nuestra región.

**MDL:** *Muchas gracias José Luis por la oportunidad y por compartir tus experiencias y opiniones en este espacio.*

## Implementación de políticas públicas Una antología

María del Carmen Pardo  
Mauricio I. Dussauge Laguna  
Guillermo M. Cejudo, eds.  
Centro de Investigación  
y Docencia Económicas  
Ciudad de México, 2018

Por GABRIELA SOTELO QUISPE\*

pp. 193-199

Este libro contiene una valiosa traducción al español de diez trabajos académicos sobre implementación de políticas públicas y busca contribuir a la discusión analítica sobre sus procesos y determinantes, convertida en un campo académico y práctico fundamental en las últimas décadas. Estos artículos fueron publicados originalmente en inglés, la mayoría en el transcurso de la última década y han sido escritos por importantes académicos tanto de Europa como de Estados Unidos.

En el capítulo introductorio, los editores sostienen que el objetivo de la antología es presentar los análisis y resultados, así como los vacíos teórico-conceptuales y las propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de la implementación de políticas públicas. Los diez trabajos reunidos coinciden en conceptualizarla como el proceso que convierte las intenciones del gobierno de transformar ciertos insumos en acciones, resultados y efectos.

En primer lugar, Pardo, Dussauge y Cejudo presentan los argumentos que respaldan la importancia de analizar la implementación de políticas públicas, así como la complejidad que caracteriza a estos estudios, derivada de la gran cantidad de variables que intervienen en ella y que determinan el éxito de las políticas. Entre las variables que sugieren tomar en consideración para el análisis se encuentran los recursos, las capacidades, las estructuras, los intereses y los beneficiarios o *grupos meta* de las políticas.

El primer artículo que presenta el libro se titula «Implementación». Se trata de un trabajo clásico de Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, publicado en 1984. Los autores

---

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención en Ciencia Política por la UNAM (México). Magister en Políticas Públicas por Flacso. Politóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.  
Correo-e: gabriela.sotelo@politicas.unam.mx

resaltan la importancia del libro fundacional de Pressman y Wildavsky, publicado en 1973, dado que marcó un hito en el reconocimiento de la importancia de analizar la implementación en el estudio de las políticas públicas e inauguró una etapa de creciente producción académica sobre la materia.

Hogwood y Gunn retoman el trabajo de Gunn (1978), quien estableció una guía acerca de los motivos por los cuales cualquier estado de «implementación perfecta» sería prácticamente inalcanzable en la práctica. En el artículo, los autores hacen referencia a las condiciones previas que deberían ser satisfechas para que fuese perfecta y además explican por qué hay pocas probabilidades que se concreten en la práctica.

En la última parte, enumeran los aportes de diversas disciplinas de las ciencias sociales para analizar la implementación desde el enfoque de arriba hacia abajo (*top down*) con el objetivo de promover la eficacia de la implementación, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) enfoques estructurales, b) enfoques procedimentales y de gestión, c) enfoques de comportamiento y, por último, d) enfoques políticos.

El segundo artículo del libro, «Perspectivas sobre la implementación: estatus y reconsideración» de Søren C. Winter (2012), repasa y sistematiza la investigación producida en el área de implementación de políticas públicas. Para ello, procede a la identificación y caracterización de tres generaciones de investigación y en cada sección del artículo se examinan los principales aportes y discusiones teóricas y metodológicas correspondientes a cada generación.

Los estudios pioneros se caracterizaron por incorporar pocas variables teóricas centrales, como el número de actores y puntos de decisión y la validez de la teoría causal. Estos estudios fueron de corte exploratorio y produjeron nuevas teorías. Los estudios de segunda generación, surgidos a partir de 1980, tenían como objetivo el desarrollo de marcos analíticos que sirvieran de guías al análisis empírico. Esta producción de modelos teóricos estuvo marcada por la disputa entre las perspectivas de implementación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (*bottom up*). Dentro de esta corriente también surgieron estudios que intentaron conciliar ambos modelos, tales como el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier (1986). La tercera generación tuvo como objetivo poner a prueba las teorías con estudios de casos comparativos y estadísticos. El énfasis se colocó en el control de terceras variables dentro del análisis.

En la última sección, Winter presenta un análisis crítico de la producción científica en este rubro y sugiere recomendaciones para la investigación, entre las cuales se pueden enumerar las siguientes: aceptar la diversidad de teorías; proponer hipótesis y teorías parciales sobre la implementación; buscar aclaraciones conceptuales; centrarse en los resultados e impactos como variables dependientes, y multiplicar los estudios comparados y estadísticos para identificar las diferentes variables presentes. Además, resalta la importancia de la metodología y, como propuesta para futuras investigaciones, sugiere colocar el foco en

explicar la variación en los resultados o comportamientos de implementación y los efectos de estos comportamientos sobre los *grupos meta* o poblaciones objetivo.

El tercer artículo, «La tesis de una implementación incongruente: reexamen de Pressman y Wildavsky» de Peter L. Hupe (2011), tiene como objetivo examinar la validez empírica de la tesis de una implementación incongruente. La cuestión de fondo es explorar los efectos de las variables intermedias entre las intenciones del gobierno y el desempeño gubernamental. Para ello, propone revisar los efectos de estas variables sobre la implementación de las políticas.

En las siguientes secciones del artículo, Hupe examina los efectos de la jerarquía en la implementación a partir de evidencia empírica y procede a presentar una explicación de los supuestos que se desprenden del enfoque de arriba hacia abajo. También identifica tres limitaciones del efecto de dicha jerarquía. Finalmente, revisa la tesis de una implementación incongruente y presenta los hallazgos de su análisis en la sección de conclusiones.

El cuarto artículo incluido se titula «Cómo implementar el paradigma de investigación de tercera generación en las investigaciones sobre implementación de políticas: una evaluación empírica». Harald Sætren (2014) se propone mostrar una evaluación actual con sustento empírico de la investigación sobre la materia en cuestión. Una de las preguntas sobre las cuales gira el artículo es ¿cuál es el estado de este campo de investigación actualmente? Las otras interrogantes del artículo están relacionadas con los avances en relación con la producción teórica y metodológica.

Sætren advierte que el paradigma de la tercera generación de estudios de implementación ha puesto en evidencia que los enfoques teóricos de corte explicativo son preferibles a los enfoques atóricos o solamente descriptivos. El artículo subraya el aporte de documentos y explicaciones con mayor nivel de detalle sobre supuestos resultados mixtos como producto de la investigación empírica y actualiza la bibliografía en este campo de análisis.

El quinto artículo de autoría de Peter J. May (2012) se titula «El diseño y la implementación de las políticas públicas». May plantea como argumento medular que los diseños de políticas públicas proveen el plan de trabajo para su ejecución y establecen los puntos nodales sobre los que basculan los esfuerzos para asegurar o socavar la implementación.

En la primera sección, el autor analiza la influencia del diseño de políticas públicas sobre la implementación, reconociendo que hay poca claridad sobre cómo los diferentes diseños la obstaculizan o facilitan. En este acápite realiza un rastreo de la evolución de los cambios en los estudios en la materia entre 1970 y 1990, identificando un giro que se inicia en el estudio de programas y políticas públicas y luego transita hacia el análisis de los diversos instrumentos y herramientas de políticas. Este desplazamiento buscaría comprender mejor cómo funcionan los instrumentos e incluir dentro del análisis sus aspectos políticos. Si bien el estudio de los instrumentos de políticas otorgó una base más sólida para el análisis, no se ha alcanzado un consenso respecto a cuáles son los componentes más relevantes.

May señala que se deben incluir dentro del análisis los compromisos que se asumen para obtener el respaldo hacia una política pública, así como las decisiones tomadas durante el proceso y los efectos de estos sobre el diseño y la implementación. Un aspecto clave en el diseño de políticas públicas es formular instrumentos y enfoques de implementación (medios) que sean adecuados a las intenciones de la política pública (objetivos). Además, es fundamental que el entorno político, conformado por los grupos destinatarios y el personal de campo a cargo de la implementación, apoye y legitime dichas intenciones, dado que en caso contrario pueden subvertir incluso el mejor diseño de política.

El artículo analiza cómo los diferentes entornos políticos generan ciertos desafíos en el diseño e implementación, así como también la forma en la cual los factores políticos inciden en las decisiones sobre las distintas combinaciones de instrumentos. A partir de la revisión de la literatura sobre la relación entre diseño e implementación de políticas públicas, May identifica avances en esta última a partir de un énfasis en los diseños de políticas públicas que incluyen medidas centradas en la capacidad de los intermediarios para generar un mayor compromiso con los objetivos.

El sexto artículo, «Aspectos políticos del diseño y la implementación de políticas: un estudio comparativo de dos programas belgas de vales de servicios» de Diederik Vancoppenolle, Harald Sætren y Peter Hupe (2015), presenta un análisis de dos programas de servicios de bienestar social que tuvieron resultados diferentes. Entre las características similares de ambos programas se encuentran que tenían objetivos generales semejantes y usaban el mismo tipo de instrumentos, incorporando alianzas entre el sector público y privado.

Ambos programas contaban con un sistema de vales de servicio para actividades domésticas, pero estaban dirigidos a diferentes grupos meta. Los autores se plantean explicar por qué, si ambos programas compartían tantas características, desembocaron en resultados diferentes. Este análisis se inscribe en los estudios de tercera generación de implementación de políticas, caracterizados precisamente por diseños de investigación comparados más rigurosos y con fundamentos teóricos más fuertes.

Vancoppenolle, Sætren y Hupe toman como punto de partida teórico el modelo integrado de Winter (2012). Explican el diseño de investigación, la metodología y las variables que determinan el diferente desempeño de los programas. Finalmente, analizan los hallazgos encontrados en la investigación y la contribución de este tipo de análisis para el estudio comparado y la literatura sobre implementación.

El séptimo artículo, «Un modelo de implementación basada en el aprendizaje» de Jill Schofield (2004), plantea como hipótesis que los gerentes públicos tienen que aprender una variedad de técnicas detalladas y en muchos casos nuevas con el objetivo de implementar directrices de políticas que en la mayoría de los casos suelen ser ambiguas. A partir

de los datos recopilados mediante la evaluación de la inversión de capital en el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, el autor muestra un modelo de implementación basado en el aprendizaje que permite a los administradores públicos comprender cómo pueden promover nuevas iniciativas de políticas. El modelo permite observar cómo se desenvuelve el proceso de aprendizaje y la forma en que se emplea para resolver problemas relacionados con la introducción de nuevas iniciativas de política.

En los siguientes apartados del artículo, Schofield presenta la discusión teórica sobre modelos de implementación de políticas públicas, así como la bibliografía en torno al aprendizaje. Luego, presenta el diseño de investigación longitudinal y los aspectos metodológicos de su propuesta, la cual toma como fuente de información empírica cuatro estudios de caso y veinte entrevistas no estructuradas. Finalmente, presenta los hallazgos de su innovador modelo de implementación basada en el aprendizaje.

Como parte de las conclusiones del artículo, Schofield sostiene que el modelo utiliza datos primarios correspondientes a la fase de implementación de un proceso de políticas. En consecuencia, desliga el análisis de la etapa de diseño de políticas, lo cual podría abrir un debate sobre la conveniencia de analizar la implementación, independientemente de las demás etapas del proceso de políticas. Además, propone una condición adicional para su análisis: la capacidad de los actores de políticas.

El octavo artículo es «La implementación y el problema de gobernanza: una perspectiva de los grupos de presión» de Paul Cairney (2009). Su objetivo es resaltar los vínculos analíticos del enfoque de arriba hacia abajo. Se centra en la literatura sobre implementación y gobernanza, enfatizando en la disminución del control central como un problema. Además, detalla la brecha entre las expectativas de la cúpula y los resultados observados de las políticas en la base, lo que habitualmente se denomina *brecha de implementación*. También incluye como elemento el problema de certificar que las políticas sean implementadas por autoridades subordinadas como los gobiernos subnacionales y los organismos prestadores de servicios.

El artículo compara los procesos de políticas británicas con los casos de los gobiernos descentralizados de Escocia y Gales. La fuente de información proviene de entrevistas extensas realizadas a grupos de presión y tomadores de decisiones, orientadas a identificar cómo se percibió el éxito de las políticas en cada país. Una de las ventajas de este estudio comparado es que permite analizar los desarrollos de políticas en sistemas políticos que tienen pocos problemas de gobernanza.

Como parte de los resultados del análisis, Cairney encuentra que, a partir de la información obtenida en las entrevistas, no se puede confirmar que los gobiernos descentralizados tengan menos problemas en la implementación. Una explicación más robusta sugiere que la brecha entre las expectativas y los resultados que se esperan de las políticas recae en las actitudes de los grupos de presión y los gobiernos hacia el propio proceso.

El noveno artículo, «Reconsiderando los fracasos en la implementación: la perspectiva de los regímenes de políticas públicas» de Peter J. May (2015), presenta la discusión teórica sobre la interacción entre política y políticas públicas, y resalta las ventajas de emplear un enfoque de regímenes de políticas públicas como una aproximación conceptual para tomar en cuenta los factores políticos determinantes del éxito o fracaso de la implementación. Dicho enfoque define a los regímenes como arreglos de gobierno para abordar problemas de políticas. Además, analiza la interacción entre ideas, actores y arreglos institucionales en un régimen dado.

May presenta los enfoques tradicionales sobre la implementación y el fracaso de políticas públicas. Los aportes de estos análisis radican en identificar los factores causales de los fracasos, así como también contribuir con una serie de instrucciones para fortalecer los enfoques de implementación y con ello reducir en la práctica las probabilidades del fracaso de políticas.

La perspectiva de regímenes permite analizar cómo los actores promueven las ideas que son medulares de acuerdo a cierto enfoque de política pública, así como los arreglos institucionales que refuerzan la cohesión de las políticas públicas y, por último, si dicho enfoque cuenta con el apoyo o la oposición de los actores involucrados. Las ideas son medulares, porque orientan el ejercicio del gobierno, mientras que los arreglos institucionales dan estructura a la autoridad, los flujos de información y los vínculos al atender los problemas de política.

El autor finalmente presenta el análisis de los elementos políticos de la implementación de la reforma de salud en Estados Unidos luego de la promulgación de la Ley de Protección al Paciente y del Cuidado de la Salud a Bajo Precio en 2010. Al partir de la perspectiva de regímenes de política, el autor identifica las limitaciones, así como las posibilidades de optimizar la evolución de la reforma de salud en dicho país.

El último artículo del libro, «'Y lo demás es implementación': una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas» de Peter L. Hupe y Michael J. Hill (2016), se propone explorar el significado de la implementación, así como identificar y hacer una clasificación de los enfoques de investigación que se incorporan al estudiar la relación entre el diseño y la implementación de políticas. La pregunta que guía el artículo es ¿cómo varía la manera en que se observa el vínculo entre una política pública como algo que se diseñó y sobre lo que se decidió y la implementación como el producto final de los objetivos de dicha política?

El texto ofrece una evaluación del potencial de cada enfoque de investigación para comprender y explicar el proceso que se desarrolla luego de que se diseñaron los objetivos de las políticas públicas. Como resultado, los autores presentan cinco tipos de enfoques respecto al vínculo entre políticas públicas e implementación: a) enfoque técnico, b) enfoque normativo, c) enfoque de control, d) enfoque institucional, y e) enfoque comparado.

Esta diversidad pone en evidencia que detrás de un concepto existen múltiples enfoques para analizar el fenómeno, lo cual podría ser una fuente de confusión y factor determinante de un escaso diálogo y comunicación entre investigadores. Finalmente, sugieren la importancia de hacer investigaciones empíricas para establecer hasta qué punto la visión de la implementación como una apuesta para conseguir ciertos objetivos sigue siendo un factor generalizado en la administración pública.

Este libro constituye sin duda un gran aporte a la discusión teórica en el área de implementación de políticas públicas, dado que ofrece a la comunidad académica de habla hispana diez artículos fundamentales, escritos por importantes investigadores del tema. El texto reúne discusiones teóricas y metodológicas centrales sobre la desarrollada desde la década de 1970 y permite rastrear cómo ha evolucionado este campo de estudios hasta la actualidad. Esto permite a los académicos, sean novatos o experimentados, identificar en una sola obra los principales enfoques, autores y metodologías empleadas para su estudio, además de permitir observar los vacíos teóricos y las nuevas agendas de investigación en el área.

Los artículos compilados permiten identificar diversas variables que son medulares para desentrañar la complejidad del proceso de implementación de políticas. Esto constituye una contribución teórica y metodológica para futuras investigaciones sobre el tema, puesto que también presenta nuevas propuestas que pueden replicarse en nuevos análisis.

**Autores****B. Guy Peters**

Profesor de Gobierno en la Universidad de Pittsburgh y Profesor Distinguido de Gobernanza Comparada en la Universidad Zeppelin, Alemania. Doctor por la Universidad Estatal de Michigan es Doctor *Honoris Causa* por tres universidades europeas. Presidente honorario de la Asociación Internacional de Políticas Públicas, de la cual fue cofundador. Ha escrito o editado más de setenta libros en los campos de gobernanza, administración pública y política pública. Entre sus publicaciones más notorias constan: *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Palgrave McMillan, 4ª edición, *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, 7ª edición, *Strategies for Comparative Research in Political Science*, Palgrave McMillan.

Correo-e: bgpeters@pitt.edu

**Carlos Miguel Rodrigues de Caires**

Doctor en Políticas Públicas por Flacso y afiliado al Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas de Flacso-Ecuador. Ha desarrollado actividades de investigación y docencia en materia de planificación, gobernanza, fortalecimiento institucional y políticas públicas. Ha cursado estudios de postgrado en Gerencia Pública por la Universidad Metropolitana, Venezuela, Planificación del Desarrollo por el Cendes-UCV, Venezuela y Políticas Públicas por Flacso.

Correo-e: cmrc1884@gmail.com

**Alejandro Hernández-Luis**

Ha desarrollado actividades de docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana, Cuba, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador, y en el Departamento de Asuntos Públicos de Flacso-Ecuador. Doctor en Políticas Públicas por Flacso y afiliado al Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas de Flacso-Ecuador. Además, se ha desempeñado como consultor para el diseño y evaluación de políticas públicas, y para la elaboración de proyectos de ley y rediseño institucional en Ecuador.

Correo-e: oahernandezfl@flacso.edu.ec

### **Taymi Milán Paradela**

Profesora Adjunta de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana. Se ha desempeñado en cargos públicos del sector agrícola en Cuba. Candidata a Doctora en Políticas Públicas por Flacso y afiliada al Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas de Flacso-Ecuador. Es Magíster en Derecho Agrario por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Magíster en Relaciones Internacionales, mención «Política», por el Instituto de Relaciones Internacionales «Raúl Roa», adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, y Magíster en Políticas y Prácticas del Desarrollo, por el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza.

Correo-e: [taymimilan@gmail.com](mailto:taymimilan@gmail.com)

### **Guillaume Fontaine**

Profesor Investigador Titular Principal del Departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Flacso-Ecuador, donde coordina con Iván Narváez el Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas. Doctor en Sociología por la Universidad de Paris 3-Sorbonne Nouvelle y titular de una Habilitación para dirigir investigaciones en Ciencia Política por Sciences-Po, París, Francia. Ha sido profesor invitado de la Universidad de Sao Paulo y la Fundación Getulio Vargas, Brasil, la Universidad Javeriana, Colombia, la Universidad de Costa Rica y la Universidad Paris 3, Francia. Entre sus últimas publicaciones monográficas están: *The Politics of Public Accountability*, con Cecilia Medrano-Caviedes e Iván Narváez, editado por Palgrave Macmillan (en prensa); *El Análisis de Políticas Públicas*, Anthropos, 2015, *Petropolítica: Una Políticas de la Gobernanza Energética*, Flacso-IEP, 2011.

Correo-e: [gfontaine@flacso.edu.ec](mailto:gfontaine@flacso.edu.ec)

### **Cecilia Medrano-Caviedes**

Doctora en Ciencia Política por Sciences Po, Master of Public and Economic Policy por The London School of Economics and Political Science, Master of Public Affairs. Analista economista afiliada al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Sciences-Po, París, Francia. Ha sido consultora del Natural Resource Governance Institute, de Ciudadanos por la Transparencia (Venezuela) y funcionaria del Ministerio de Finanzas de Venezuela. Su última publicación es *The Politics of Public Accountability*, con Guillaume Fontaine e Iván Narváez, editado por Palgrave Mcmillan (en prensa).

Correo-e: [medrano.caviedes@gmail.com](mailto:medrano.caviedes@gmail.com)

## Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com).
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

## Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.
- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed résumé, e-mail address, abstracts both in Spanish and English, three key words, and the name of the related research project. Under no circumstances should the length of the abstracts exceed 850 characters.
- Proposed articles will be 20 to 30 pages long, typewritten in 11 font size, 1.5 line spacing and on letter paper size, including footnotes, tables and bibliography.
- Proposals must be emailed to the Cendes Publications Department: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)
- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.
- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

The Editorial Committee does not commit itself to correspond with authors on its decision-making functions.

Authors will receive one issue of the *Revista Cuadernos del Cendes* where their article was published along with five reprints.

## Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

### **Importancia del tema**

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

### **Aportes al conocimiento del tema**

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

### **Fundamentación de las ideas**

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

### **Coherencia**

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

### **Redacción**

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

### **Bibliografía adecuada y actualizada**

#### **Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos**

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

## Arbitration guidelines

*Revista Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

### **Importance of the subject**

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

### **New contribution to the theme**

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

### **Conceptual grounds**

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

### **Coherence**

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

### **Writing**

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

### **Suitable and updated bibliography is to complement the article**

#### **Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.