

RESEÑA

Howlett, Michael (2019). *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job. Routledge Textbooks in Policy Studies. New York. 138 pp.*

Diana Paz

FLACSO Ecuador

Hablar de diseño de políticas parece tener múltiples significados. En principio, no toda formulación de política está incluida en el diseño, pues este subyace de una deliberación cuidadosa y no de lógicas oportunistas. Es así como Michael Howlett en su libro *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*, aclara la postura sobre el diseño remontándose hasta los cincuenta con Harold Laswell (1992), quien centró su interés, desde las ciencias de política, por integrar ciencia y práctica. Esta perspectiva terminó por generar dos corrientes epistemológicas, una hacia lo empírico-analítico (sinóptica) y otra como crítica de la primera, desde un enfoque neo-pluralista, orientada al análisis de política (anti sinóptica). No obstante, la derrota de los Estados Unidos en la Guerra de Vietnam terminaría por posicionar al análisis de política, como enfoque predominante en los estudios de políticas públicas.

No fue hasta los años ochenta con los trabajos de Dryzek (1983) y Linder y Peters (1984) que se da el giro del análisis hacia el diseño de políticas. El cual retomó la discusión sinóptica laswelliana que concibe a las políticas como un resultado del proceso político, teniendo por objetivo la generación de productos efectivos. Para el diseño, la importancia del estudio radica en abrir la caja negra de las políticas públicas (Schneider e Ingram, 1997), por lo que una manera de hacerlo, se centró en la selección adecuada de instrumentos y medios para lograr el

cumplimiento de metas/fines y así el cambio en el comportamiento de la población objetivo (Howlett, 2010).

Esta perspectiva instrumental florece entre los años ochenta y noventa y, define a los instrumentos de política como recursos y medios con los que cuenta un gobierno para alcanzar sus metas. Aunque existen múltiples tipologías que los clasifican, Michael Howlett quien es profesor en el Departamento de Ciencia Política en Simon Fraser University (Canadá) y uno de los principales exponentes de este enfoque, retoma la taxonomía NATO por sus siglas (nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización) propuesta por (Hood, 1986) y enfatiza su uso en un contexto de gobernanza moderna.

Dirigido a investigadores en políticas públicas y tomadores de decisión, este manual de diseño de política provee una comprensión general del diseño como proceso. Compuesto por siete capítulos agrupados en tres partes, su principal aporte gira en torno a la elección de tipos específicos de instrumentos para activar mecanismos que logren afectar el comportamiento de grupos meta y cumplir con los objetivos trazados por la política. Aunque el autor reconoce la complejidad de diseñar en el marco de diversos estilos de gobernanza, queda por resolver lo subyacente a golpes externos, impactos indirectos (*outcomes*) y capacidades institucionales que inyectan un manto de incertidumbre en el proceso de la política.

La parte I del libro recoge una discusión tanto práctica como teórica. Howlett reconoce que caer en un “no-diseño” es tanto fácil como peligroso, dependiendo de los intereses (propios o no) o del intercambio de favores a los que estén sujetos los formuladores de política. También, que la falta de conocimien-

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Diana Paz, FLACSO Ecuador

E-mail: dmpazff@flacso.edu.ec



to que los diseñadores tengan del comportamiento de la población objetivo y los factores exógenos a los que se expone la política, pueden incidir en el proceso. Bajo esta condición, plantea, sin ser profundo, una propuesta mecanicista o lógica causal del diseño de políticas, mediante el despliegue de instrumentos. Proceso que involucra cuatro vínculos: herramientas, recursos, mecanismos, comportamiento y resultado, que pueden ser afectados por barreras de contexto.

La parte II, solventa entre los capítulos 3 al 6, lo que viene a ser el nodo central del libro. Transitando por la taxonomía NATO, se entienden a los instrumentos en función de su esencia y combinación. Si los instrumentos de nodalidad están dirigidos a brindar información o comunicación, generalmente necesitan de una organización o el conjunto de personal e instituciones con los que cuenta el gobierno, para desarrollarse. Por lo que es crucial, mantener siempre disponibles instrumentos de tesoro o transferencia de recursos. El uso de instrumentos de autoridad por su carácter regulatorio, parecen ser los más costosos de aplicar en términos de legitimidad y aceptación.

El autor además introduce a esta taxonomía, dos dimensiones para comprender el carácter de su uso, entre sustantivos y procedimentales. Aunque esta clasificación es un tanto complicada de aplicar en la práctica, parece ser resuelta con más claridad en este manual. Lo sustantivo está destinado a afectar de manera más o menos directa aspectos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Lo procedimental, está dirigido a afectar el comportamiento de los actores involucrados en el diseño, generalmente caracterizados por ser redes de políticas organizadas o think-tanks.

Ahora bien, aunque esta distinción parece un tanto compleja, se hace más sencillo de comprender a partir de la combinación entre instrumentos sustantivos y entre procedimentales, algo implícito en el libro. Con relación al uso sustantivo, el autor agrupa todos aquellos instrumentos que impliquen una interacción más o menos directa con los ciudadanos, en la provisión de bienes y servicios. Por lo que, los gobiernos necesitan de agencias administrativas o gubernamentales, que suelen estar diseñadas bajo un modelo weberiano de burocracia jerárquica, dependiente a veces de un Ministerio y con unidades internas de soporte o de modos híbridos de organización como las empresas públicas o las asociaciones público-privadas. Este tipo de organizaciones, tienen el rol de aplicar y regular reglas o leyes pro-

mulgadas en pro del cumplimiento particular de los objetivos de la política.

La regulación (autoridad) pasa a ser uno de los mayores cuellos de botella de los gobiernos, máxime cuando se hace de manera directa, por lo que, resulta interesante la regulación indirecta del Estado en manos, por ejemplo, de los colegios de profesionales que tienen el dominio de otorgar o cancelar licencias en función de los casos de negligencia o incumplimiento de las reglas. La entrega de subvenciones, subsidios o la tasación de impuestos, tampoco sería posible sin un conjunto de personal. Los instrumentos financieros sustantivos, precisamente se enfocan en esto. Tienen por objetivo alentar o no una actividad y, por su efectividad suelen ser los más fáciles de aplicar. Se caracterizan por pagos monetarios focalizados a sectores o por el pago de impuestos. Un claro ejemplo es el impuesto al consumo de cigarrillos, que generalmente viene acompañado de campañas de información que desalienten su consumo (con etiquetados).

Por su parte, la dimensión procedimental no involucra la entrega de bienes y servicios, por lo que parece ser la más compleja de implementar en un ejercicio práctico. Aunque Howlett no es claro en una posición frente a esta dimensión, esta parece orientarse hacia la materialización de la gobernanza en la selección de instrumentos. Puesto que involucra el uso de herramientas para alterar o afectar el proceso de la política, mediante la gestión de agencias orientadas a generar interacciones gubernamentales con miembros de redes de política. También buscan promover la activación, movilización y financiamiento de institutos de investigación, laboratorios o grupos de interés y, su participación mediante la provisión selectiva de la información, como el famoso gobierno digital.

La parte III es la más práctica del libro. ¿Cómo hacer un buen diseño? Es una pregunta que muchos estudiosos de la política pública se harán. Pues bien, el capítulo 7 no proporciona un logaritmo que permita lograr buenos diseños, pero sí principios básicos basados en los instrumentos que deben ser considerados: 1) el uso de instrumentos parsimoniosos 2) un número coherente entre instrumentos vinculados a objetivos y 3) crear paquetes de herramientas que sean implementadas de manera secuencial.

Dada la importancia del diseño en los debates actuales de política pública, cabe resaltar cuatro aspectos claves proporcionados en esta obra. Primero, el contexto es decisivo en el proceso de diseño, aun-

que el autor no lo aborda a profundidad si deja en claro que se considera desde los estilos de gobernanza, dependencias del sendero y barreras externas o internas que pueden prevalecer en la formulación e implementación. Segundo, la recopilación de datos, la interacción entre investigadores y grupo objetivo y la realización de pruebas piloto, podrían disminuir la incertidumbre y corregir a tiempo errores que pueden llevar a una política fallida. No obstante, no se hace evidente en el libro la complejidad para recabar datos, que permitan definir un problema de política consistente con las soluciones propuestas.

Tercero, la idea sobre un diseño superior, parece tentadora, aunque con un desarrollo insuficiente, puesto que da la sensación que, para lograrlo, es necesario formular en un ámbito ideal, en donde los diseñadores parecen no estar expuestos a limitantes como el tiempo o presiones internas de resultados. Sin embargo, cabe resaltar que la selección e implementación de instrumentos debe considerar una minimización de conflictos y debilitamiento entre estos, y que, en su lugar, deben reforzarse (consistencia) coexistir entre sí (coherencia) y estar acordes con los objetivos propuestos (congruencia).

Por último, el desafío del diseñador está en promover sinergias que permitan encontrar fuentes de diseños más efectivos y consecuentes con los modos de gobernanza presentes. Por lo cual, el mix de instrumentos resulta ser crucial, aunque no definitivo, para definir el éxito o la falla de las políticas públicas. Esta propuesta, hace más simple rastrear políticas fallidas en términos instrumentales; sin embargo, la literatura sobre este tema sugiere algunas tipologías de falla que parecería relevante considerar, tanto en la elección como en la implementación de una combinación de instrumentos.

Esta reseña ha tenido como fin, proporcionar algunos puntos esenciales de la obra que nos trae Michael Howlett (2010), así como dejar sobre la mesa algunos puntos de quiebre. En el intento por agrupar un debate en el que se viene trabajando ya por algunos años, el autor ejemplifica la manera de identificar instrumentos sustantivos y procedimentales. En efecto, clarifica algunas confusiones que pueden tener diseñadores e investigadores a la hora de hacer esta clasificación. Puesto que lo sustantivo hace referencia a los incentivos/desincentivos al comportamiento y los procedimentales tiene por objeto activar redes de política. Empero, en este afán de integración, su propuesta mecanicista queda casi que invisible y desconectada de los capítulos subsiguientes.

Este manual en diseño de política permite reflexionar desde un contexto latinoamericano, por lo cual se hace pertinente y fundamental su lectura. En principio, porque aporta al desafío al que investigadores y diseñadores se enfrentan en función de aportar perspectivas teóricas sujetas a sistemas políticos particulares. Más aún porque la tendencia de producción académica proviene de democracias liberales modernas mucho más sólidas que las nuestras e incluso de regímenes autoritarios que al parecer permiten implementar ciertos instrumentos de manera más efectiva. Además, en particular este libro centra su atención en los casos de Canadá, Estados Unidos y Países nórdicos, lo que ya postula una brecha analítica profunda a la hora de estudiar las fallas, la efectividad o el cambio de políticas en nuestros contextos, aunque por supuesto son un fuerte insumo del cual no podremos desprendernos.

Referencias

- Dryzek, J. S. (1983). Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4):345–367.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, M. (2010). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Taylor & Francis Group.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, L. F., editor, *El estudio de las políticas públicas*, p. 79–103. Miguén Angel Porrua, México, D.F.
- Linder, S. y Peters, G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3):237–259.
- Schneider, A. L. e Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. University Press of Kansas, Kansas.