

RESEÑAS

LIBROS

Michael Howlett, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Routledge, 2011

GUSTAVO VALDIVIESO

Para Michael Howlett, el diseño de políticas envuelve los mismos tres aspectos fundamentales que el diseño en manufactura o construcción: conocimiento de los materiales con los que debe realizarse el trabajo; elaboración de principios respecto a la forma en que esos materiales deberían combinarse, y entendimiento del proceso mediante el cual el diseño se transforma en realidad. En políticas públicas, esos elementos corresponden a “entender los tipos de herramientas de implementación que los gobiernos tienen a su disposición al tratar de alterar algún aspecto de la sociedad o conducta social; elaborar una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en qué circunstancias; y entender los matices de los procesos de formulación e implementación de políticas en el gobierno” (Howlett, 2011: 139).

Howlett es profesor de la Simon Fraser University en Vancouver, y autor o coautor de numerosos libros y artículos sobre temas de políticas públicas. Su énfasis está en la sistematización de conocimiento aplicado mediante el estudio de casos concretos de políticas. Antes de centrarse en los instrumentos, el autor

revisa la idea misma de políticas públicas en su versión laswelliana que identifica objetivos y medios de estas, y el origen de la noción de que pueden ser diseñadas.

El diseño de políticas se define como “el esfuerzo de desarrollar más o menos sistemáticamente políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimiento acerca de los medios de las políticas ganado mediante la experiencia, y la razón, al desarrollo y la aplicación de cursos de acción que tengan altas probabilidades de éxito en el logro de sus metas o aspiraciones dentro de contextos específicos de política” (Howlett, 2011: 22).

Un primer aporte es la identificación de instrumentos de política tanto sustantivos, es decir, que afectan directamente la sustancia de los resultados—como la provisión directa o no de servicios por Estado, la decisión de regular o no actividades— como procedimentales, que buscan afectar los procesos—y por esa vía pueden afectar los resultados— como la creación o el apoyo a grupos de actores, la formación de comités asesores, etc. Hasta ahora solo los instrumentos “sustantivos” habían sido tomados en cuenta. Howlett presenta una tipología de esos instrumentos de política y su relación con los objetivos en los diferentes niveles de la misma.

¿SE PUEDEN DISEÑAR POLÍTICAS?

Pero antes de exponer la tipología de Howlett vale la pena preguntarse: ¿hasta qué

punto sigue siendo posible pensar en identificar esos “principios sobre el uso de instrumentos en determinadas circunstancias” de que habla? ¿Hasta qué punto es posible generar conocimiento general y estable en el tiempo sobre políticas públicas, incluidas tipologías?

Hace cuarenta años que Rittel y Webber (1973) identificaron la ineffectividad de las técnicas tradicionales de planificación frente a la mayoría de los problemas sociales —que son la mayoría de los problemas de política pública— a los que calificaron de *wicked*, o incorregibles por su resistencia a ser resueltos. Entre las características de los *wicked problems* se encuentran: 1) la no existencia de una formulación definitiva, que se explica tanto por cambios objetivos como por modificaciones en las percepciones (ver aquí también Australian Public Service Commission, 2007); 2) la falta de “*stopping rule*”, es decir, la falta de una regla que defina cuándo se considera que se llegó a una respuesta correcta; 3) no hay una lista de potenciales soluciones o de operaciones que se considera válido aplicar; 4) cada problema es único, lo que implica restricciones a la extrapolación de aprendizajes; 5) cada uno puede considerarse síntoma del otro, no es evidente que la causalidad puede establecerse en solo una dirección entre dos variables cualesquiera, y 6) no hay posibilidad de “ensayo y error” —dado lo sensible de los temas—, a lo que se suma la imposibilidad de realizar el aislamiento de variables que requiere la experimentación.

Las mismas limitaciones que afectan al análisis afectan la capacidad de diseñar políticas, en tanto ese diseño será siempre incompleto en al menos uno de los tres componentes que lista Howlett: no será posible “elaborar

una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en determinadas circunstancias” si la variedad de esas circunstancias es infinita, y ese parece ser el caso.

Es obvio que el mismo concepto de “política pública” dista de ser autoevidente y adquiere sentidos distintos en contextos diferentes. Toda tipología de instrumentos de política sería por definición incompleta y provisional. Pero eso no significa que no tenga objeto hacer la tipología. Lasswell nunca dijo que su objetivo fuese hacer del análisis de políticas una ciencia exacta, sino iluminar con la razón un espacio donde esta parecía estar ausente. Aunque hay cada vez argumentos más sólidos sobre la imposibilidad de generar teorías generales en ciencias sociales (varios de ellas abordados en Flyvbjerg, 2011), aun si no podemos desarrollar verdaderas teorías en ciencias sociales ello no significa que no debemos valorar las técnicas que sí podemos generar para acercarnos a esa realidad indefinible, o a la evaluación ética de las decisiones. Y de eso se trata principalmente el análisis de políticas.

UN MODELO MULTINIVEL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez establecido que es *por definición* incompleta y provisional —al ser contextual— repasemos la tipología de Howlett y sus bases.

Aunque se enfoca en el diseño, se trata en realidad de un esfuerzo por evolucionar los estudios sobre implementación de políticas. En una obra anterior (Howlett y Ramesh, 2003) el autor repasaba las diferentes formas de acercarse a este problema que han intentado los economistas —para quienes, a pesar de las diferentes preferencias, el tema siempre ha

sido de eficiencia en la asignación de recursos— y principalmente los politólogos, con énfasis en tres explicaciones: 1) la de Bruce Doern y sus coautores canadienses, para quienes, asumiendo que todos los instrumentos de política pueden ser adaptados a todas las necesidades (es decir, que son técnicamente *sustituibles* unos por otros) los gobiernos de las sociedades democráticas *preferirían* usar los elementos menos coercitivos y “mover la escala” de coerción a medida que se haga necesario para superar la resistencia social que encontrasen; 2) la de Christopher Hood, quien afirmó que “la selección de instrumentos (de implementación) es una función de la naturaleza de las metas y los recursos del Estado y de la capacidad de los actores sociales sobre los que se enfoca la acción”.

La tercera explicación —considerada por Howlett más satisfactoria— es la de Linder y Peters, quienes identifican como factores relevantes “la naturaleza de los instrumentos, la naturaleza del problema, las experiencias pasadas de los gobiernos al tratar con problemas iguales o similares, la preferencia subjetiva de los tomadores de decisión y la reacción probable de los grupos afectados” para identificar dos grandes variables por tomar en cuenta: la *capacidad de planificación* de los Estados —o su habilidad organizacional para incidir sobre los actores sociales—, y la *complejidad del sistema* de política (especialmente el número y tipo de actores con que los Estados deben tratar).

Designing Public Policies da un paso más en la incorporación de factores *en buena parte fuera del control de los diseñadores de política* que restringen sus opciones: la influencia del modo de gobernanza sobre la lógica del régi-

men de una determinada política y la de esa lógica sobre el tipo de planes operacionales que se consideran factibles, tanto en cuanto a la definición sustantiva como en cuanto a la procedimental. Es lo que el autor llama “un modelo anidado multinivel de políticas públicas”. Una primera versión consolidada del modelo, menos refinada en la exploración de las herramientas procedimentales, había sido expuesta un poco antes (Howlett, 2009). Entre las ideas centrales en ambos textos se encuentran: a) el carácter interdependiente de las deliberaciones sobre objetivos y medios, dado que “la articulación de metas implica la debida consideración de lo que es factible, o posible, de lograr en una circunstancia determinada; mientras la selección de medios también es dependiente de la naturaleza de las metas por alcanzar” (Howlett, 2009: 75). b) La existencia de un nivel superior de conjuntos de metas gubernamentales de alto nivel y preferencias de implementación que tienden a ser favorecidos y utilizados durante largos periodos en una gran variedad de contextos de política, o *modos de gobernanza*, de los cuales identifica cuatro grandes tipos a partir de las observaciones de Lowi sobre el caso concreto de Estados Unidos y de los desarrollos de las últimas décadas: legalista, corporativo, de mercado y de redes.

c) Las metas y preferencias de nivel superior determinan en gran parte un nivel intermedio de *lógicas de régimen de política* propias de esos modos de gobernanza que tienden a identificar de cierta manera los problemas de política y a predefinir cierto tipo de herramientas para su abordaje, por ejemplo, la identificación de “fallas de mercado” y “fallas de gobierno” dentro del modo de gobernanza

de mercado, o la de “regulación” en el modo legalista. Las lógicas del régimen de políticas están asociadas a la preferencia por un cierto modo de usar cuatro grandes tipos de recursos: autoridad coercitiva, recursos financieros, organización e información. d) Por último, existe un nivel inferior de *instrumentos técnicos* para las intervenciones en el que, más allá de las consideraciones sobre metas causalmente relevantes y políticamente viables, y de la evaluación de experiencias pasadas con las alternativas, y la relación entre las características técnicas de los instrumentos y el contexto, las restricciones introducidas en la mente de los diseñadores por el modo de gobernanza y la lógica del régimen de políticas reducen el teóricamente muy amplio universo de opciones. Ninguna coalición de abogacía (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) encuentra una página en blanco sobre la cual escribir.

Designing Public Policies construye sobre esta comprensión de las políticas públicas como construcciones multinivel en las que las posibilidades en cada uno de los niveles están constreñidas por lo que ocurre en el superior, y da un paso más con su tipología de instrumentos de implementación, tanto sustanciales como procedimentales, que considera susceptibles de ser utilizados dentro de los diferentes modos de gobernanza y lógicas de los regímenes de política. Puesto en el contexto de la discusión teórica, el libro reta directamente las teorías sobre un cambio uniforme en los modos de gobernanza hacia los modos de mercado y de gobernanza en red, aportando abundantes ejemplos, aunque no estadísticas, sobre el rol aún claramente dominante del modo legalista –simplemente basado en la ley y el

ejercicio de la autoridad estatal–. Y desafía la suficiencia de explicaciones contextuales –como la globalización– para explicar la evolución de las respuestas estatales.

Los tres niveles de análisis sobre políticas públicas que introduce Howlett nos ayudan a entender no solo parte de las restricciones de formulación sino, ligados a ellas, parte de los problemas de implementación; antes de hablar de tradiciones nacionales o sectoriales de política es mejor hablar de modos de gobernanza o lógicas del régimen de políticas, y esas lógicas ayudan a entender, por ejemplo, por qué los implementadores pueden llegar a cambiar tanto la política inicial que esta sea *irreconocible* en lo ejecutado. Las lógicas de niveles de política deberían poder dialogar también con el trabajo de Robert Hoppe (2010) sobre la forma en que la estructuración de los problemas afecta la efectividad percibida de las soluciones intentadas. Tiene sentido diseñar políticas, pero las variables del diseño son más, según los conceptos que manejamos ahora, de las que anticipamos hace un tiempo, y el espacio para diseñar menor.

REFERENCIAS

- Australian Public Service Commission (2007). *Tackling wicked problems: a public policy perspective*, en <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/tackling-wicked-problems>. Consultada el 5 de agosto de 2013.
- Flyvbjerg, Bent (2011). *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hoppe, Robert (2010). *The Governance of Problems: puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences*, vol. 42, n.º 1, pp. 73-89.
- Howlett, Michael (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. Oxon: Routledge.
- Howlett, Michael y Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles y policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Rittel, Horst y Webber, Melvin (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences*, vol. 4, pp. 155-169.
- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.