

Capano, G., Howlett, M., Ramesh, M. y Virani, A. (eds.). (2019). *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar (232 p.)

CARLOS MIGUEL RODRIGUES DE CAIRES*

El diseño de políticas públicas está de moda. Aunque la formación de una orientación explícita de diseño en los estudios de políticas se remonta a la década de los ochenta (Dryzek, 1983; Linder y Peters, 1984), en los últimos años, y en buena medida impulsado por las apelaciones a un “nuevo” diseño, se ha registrado un repunte del interés académico en la capacidad de los gobiernos de producir intervenciones efectivas y legítimas frente a los problemas públicos. Esta tendencia ha estado animada por el carácter crónico que han adquirido ciertos problemas de alcance transnacional, una creciente desconfianza y escepticismo ciudadano respecto a la legitimidad y eficacia de los gobiernos, y una más intensa movilización de actores no estatales en lucha por lograr atención para sus agendas reivindicativas.

El diseño de políticas se ha configurado, en este contexto, como un marco idóneo pa-

ra conectar la producción de conocimiento académico y los procesos reales de políticas públicas. Para sus promotores, el diseño permite contemplar la pluralidad de dimensiones internas y factores contextuales que inciden sobre los resultados de las políticas, captando su compleja trama de interacciones sin sacrificar el rigor analítico, segmentar artificialmente el proceso o estrechar el análisis mediante modelos tecnoeconómicos que dejan fuera algunos condicionamientos políticos e institucionales.

En paralelo, en el análisis de políticas ha ganado terreno un esfuerzo por abordar el déficit de reflexión ontológica y metodológica que, desde sus orígenes, ha arrastrado la disciplina (Fontaine, Narváez y Paz, 2018; Fontaine, Medrano y Narváez, en prensa). Alimentado por la filosofía de la ciencia y la investigación en las ciencias sociales tradicionales, este “descenso” a los supuestos fundamentales ha permitido poner en cuestión las concepciones de la causalidad implícitas u omitidas en buena parte del trabajo académico. Entre otras cosas, esto ha permitido precisar el carácter irreductible de las distintas apuestas ontológicas y enmarcar el valor de una noción mecanística de la causalidad, enfocada en abrir la “caja negra” de las políticas y entender los encadenamientos

* Doctor (c) en Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Investigación en Políticas Comparadas, Departamento de Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito (Ecuador). [cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec]; [https://orcid.org/0000-0003-1310-7686].

Para citar esta reseña:

Rodrigues de Caires, C. M. (2020). Reseña [Capano, G., Howlett, M., Ramesh, M. y Virani, A. (eds.). (2019). *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar]. OPERA, 26, 308-312.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.15>

causales que existen entre determinados eventos que detonan cambios de las políticas y los resultados o efectos que estas generan.

Este libro surge de la convergencia de ambas tendencias. Los autores se proponen producir una mejor comprensión de cómo los diseñadores, al seleccionar e implementar determinados instrumentos de políticas, detonan de manera más o menos deliberada mecanismos que producen cambios en el comportamiento de los destinatarios de dicha política, lo que permite alcanzar los objetivos propuestos por el diseño. El propósito no es solo mejorar las capacidades teóricas, explícitas y predictivas del diseño, sino dotar a los responsables de elaborar políticas de guías sobre las maneras más eficientes y efectivas de modificar las conductas de los grupos-meta en las direcciones deseadas.

Compuesto por once capítulos, que se desplazan entre la teorización y el análisis empírico, la obra constituye, sin duda, un aporte a la discusión actual. Su principal mérito reside en dar relevancia a la idea de mecanismos causales como las actividades, los eventos o los sistemas a través de los cuales las políticas producen efectos. Esta apelación se contraponen a la dominante concepción neopositivista de la causalidad, según la cual las relaciones causas-efectos se pueden reducir a variaciones correlacionadas entre variables independientes y dependientes. En sentido contrario, el principal problema de la obra se encuentra en su falta de consistencia en las definiciones y los modelos utilizados para conceptualizar estos mecanismos, lo que en parte responde a la carencia de una reflexión más profunda y sistemática sobre los fundamentos de la idea de causalidad que subyace en sus planteamientos.

Los primeros tres capítulos son teóricos y recogen el núcleo del argumento del libro. Capano, Howlett y Ramesh presentan su propuesta de un marco mecanístico del diseño de políticas atribuyéndole dos ventajas: en términos teóricos, permite integrar a la teoría las causas no observables del comportamiento observable; en términos prácticos, mejora la capacidad del diseño de producir impactos reales sobre las situaciones problemáticas a las que se dirige.

En esta óptica, los instrumentos de políticas y otros factores o eventos exógenos operan como detonantes que provocan la activación de mecanismos (de primer orden) que alteran directamente el comportamiento de los individuos y grupos a los que apunta la política. Las reacciones de estos actores son agregadas por otros mecanismos (de segundo orden) que producen un efecto estructural o contextual, sea en la dirección prevista por el diseño o como una reacción opuesta. Esta cadena de operaciones produce un determinado resultado en forma de un cambio (previsto o no, querido o no) en la situación inicial.

Un problema básico del modelo se refiere a la carencia de una concepción precisa de mecanismo. Los autores intentan capturar la heterogeneidad de definiciones y significados atribuidos a la noción a lo largo del libro mediante la apelación a dos concepciones que circulan en la literatura de las ciencias sociales. Por un lado, en la vertiente de los mecanismos como “formas abstractas de interacción”, estos son definidos como eventos o actividades abstractas que se producen en el marco de determinados procesos y contextos. Por el otro, los mecanismos como “sistemas

causales compuestos” constituyen estructuras complejas con poderes potenciales, integradas por entidades que, a través de sus propiedades y actividades, conectan causas y efectos. En la primera visión, el foco se centra en identificar variables intervinientes; en la segunda, se trata de reconstruir el sistema organizado transmisor de fuerza y productor de cambio.

Lindquist y Wellstead se enfocan, en el capítulo dos, en justificar la novedad y utilidad del marco mecanístico del diseño. Si bien señalan el avance en la literatura de un “movimiento” hacia los mecanismos de políticas, enfocado en especificar de manera más detallada los planteamientos causales, cuestionan que los principales marcos y teorías establecidas sobre el proceso de políticas siguen operando sobre un concepto “gris” de la causalidad. Mediante un análisis de las sucesivas ediciones de la conocida obra *Theories of the Policy Process*, constatan que el vocabulario y las implicaciones de los mecanismos causales apenas son tímida y selectivamente incorporados en la teorización. El reto residiría, para los autores, en avanzar en la definición a nivel micro de los supuestos y planteamientos de cada marco y estimular el trabajo en sus zonas de superposición.

Howlett ubica la operación de los mecanismos dentro de subsistemas de políticas. Contrario a lo señalado en el primer capítulo, el autor identifica mecanismos de primer orden que afectan directamente la estructura y el funcionamiento de los subsistemas y sus redes. Estos mecanismos serían activados por instrumentos procedimentales que incorporan, desplazan o sustraen actores o ideas de los subsistemas de políticas y, por esa vía, afectan sus resultados. Además, Howlett especifica el

modelo mecanístico como un encadenamiento lineal de cinco componentes (instrumentos, recursos del gobierno, mecanismos, comportamientos y resultados), cuyos vínculos son amenazados por distintos tipos de barreras y obstáculos, desde la existencia de estilos preferidos de gobernanza y déficits de capacidades gubernamentales hasta resistencias al cambio conductual y problemas de implementación.

Los siguientes ocho capítulos combinan la teorización con el análisis empírico, incorporando problemas (el aprendizaje, el emprendimiento, la *accountability*) y dominios de políticas (control del desperdicio de alimentos, servicios de salud, vivienda y planeación urbana, gestión de riesgos bancarios, reformas del sector público) muy diversos entre sí. Estos trabajos no se ciñen consistentemente al marco mecanístico delineado en los primeros capítulos, sino que toman de manera selectiva y, en ocasiones, ambigua, algunos de sus elementos y los hacen dialogar con preocupaciones e intereses de otros enfoques y perspectivas de análisis.

Cinco aspectos referidos a distintas facetas de la complejidad del diseño de políticas atraviesan este conjunto de trabajos y merecen ser resaltados. En primer lugar, se enfatiza la diversidad habitual de los grupos-meta, cuyo comportamiento buscan modificar las políticas. Al respecto, resulta fundamental que la dirección e intensidad de los detonantes y mecanismos sea calibrada de manera diferenciada según los atributos singulares de los destinatarios (Busetti y Dente).

En segundo lugar, la activación de determinados mecanismos y su eficacia está condicionada por la existencia de capacidades institucionales determinadas y la correspondencia

de estas con los objetivos e instrumentos (Virani y Ramesh). Esto remite al marco de recursos, lógicas y oportunidades institucionales en el que operan los actores y en el que el diseño produce sus efectos. A este respecto, Ongaro subraya la necesidad de integrar en el estudio de las reformas del sector público la perspectiva institucionalista sobre factores contextuales con el enfoque más concreto de los mecanismos sociales.

En tercer lugar, los actores y sus estrategias son claves para activar mecanismos de cambio de las políticas. De acuerdo con Galanti y Giest, los emprendedores de políticas seleccionan estrategias de activación de mecanismos en función de los recursos y las oportunidades disponibles, tejiendo y ampliando coaliciones y redes, adoptando tácticas simbólicas y discursivas para legitimar su propuesta de política, y manipulando las distintas arenas de toma de decisiones existentes en correspondencia con la estructura y los flujos de oportunidades institucionales.

En cuarto lugar, se reconoce la importancia de distintos tipos o atributos particulares de los mecanismos, los factores y los contextos que median y condicionan su activación y efectos. Mecanismos de segundo orden como el aprendizaje (Dunlop y Radaelli) y la *accountability* (Guidi) son analizados en función de sus componentes y los problemas de diseño que involucran. En particular, se enfatiza la necesidad de calibrar los detonantes en términos de la diversidad de barreras motivacionales y contextuales que dificultan el logro de los resultados esperados (Weaver).

Por último, la dimensión temporal de los mecanismos es abordada a través del análisis de

las dinámicas de retroalimentación que conectan los resultados de las políticas con nuevas rondas de diseño (Compton y Hart). Los mecanismos de retroalimentación pueden ser intencionalmente diseñados o surgir de manera espontánea, tender a la autocorrección o al autorreforzamiento, y orientarse hacia el éxito o la falla. Anticiparlos y dirigirlos es una clave fundamental del diseño exitoso.

Esta apretada síntesis intenta ofrecer un balance del valor y los límites de la obra. En el libro hay un esfuerzo notorio por identificar y problematizar las oportunidades y los desafíos que enfrentan las políticas en sus apuestas por modificar comportamientos, producir resultados socialmente positivos y asegurar circuitos autocorrectivos de la acción pública. Se trata, en efecto, de detectar y desempacar los mecanismos que actúan entre declaraciones de intenciones y efectos tangibles. Este es un reto esencial para lograr avances teóricos sin sacrificar la utilidad práctica de las políticas públicas.

Sin embargo, la obra adolece de una reflexión ontológica más profunda y afinada que permita clarificar el sentido de la causalidad mecanística propuesta. Hay una brecha ontológica inconmensurable entre postular los mecanismos como variables discretas intervinientes y como sistemas no observables de entidades que mediante actividades transmiten poderes causales. Esto explica buena parte de los desacuerdos e inconsistencias que se revelan entre autores de los distintos capítulos. Más que producir de entrada un diálogo entre este “marco mecanístico del diseño” y otros marcos y teorías, parece prudente enfocar esfuerzos en alinear la ontología, metodología y teoría de este marco y afinar sus implicaciones empíricas.

Esto permitiría avanzar la discusión de manera más consistente, aportando elementos y criterios robustos al esfuerzo por comprender y gobernar los mecanismos causales que entran en juego cuando diseñamos políticas públicas.

REFERENCIAS

- Dryzek, J. (1983). Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-367.
- Fontaine, G., Narváez, I. y Paz, B. (2018). Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case. *The Extractive Industries and Society*, 5(1), 190-200.
- Fontaine, G., Medrano, C. y Narváez, I. (en prensa). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Linder, S. y Peters, B. G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259.