

Problemas de política y diseño de políticas. Nuevos horizontes en política pública*

Policy Problems and Policy Design. New Horizons in Public Policy

Taymi Milán Paradela^{1*}

¹Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

*Autor para la correspondencia. taymimilan@gmail.com

Recibido: 23/4/2019

Aceptado: 1/7/2019

Problemas de política y diseño de políticas (2018), es el más reciente libro del profesor Guy B. Peters sobre el *Policy Design Framework*. Este material nos presenta una visión más sistemática y contextualizada sobre el marco analítico, que parte de profundas reflexiones en torno a sus orígenes, evolución, estado de las discusiones teóricas e implicaciones futuras sobre la temática. Los referentes primeros de la obra de autor se remontan a los trabajos desarrollados junto a Stephen Linder en la década de los 80. En particular el texto “De la Teoría Social al Diseño de Políticas” (1984) abrió el campo de discusión en torno a una concepción de diseño que siempre se halló implícita bajo diversas denominaciones en la obra de autores como Harold Lasswell (1902-1978) y otros pioneros del estudio de las Políticas Públicas. Hasta la fecha Peters cuenta con una vastísima obra literaria que suma más de 80 publicaciones individuales y colaboraciones, cuyo núcleo central gira sobre tres construcciones teóricas esenciales: la gobernanza, el neo-institucionalismo y el marco de diseño de políticas.

Dentro de las mayores virtudes que pudiera señalarse en esta publicación se encuentran en primera instancia, la manera en que el autor cimienta un diálogo común entre la academia y los hacedores de políticas, tendiendo un puente de necesaria reflexión entre la teoría filosófica y la praxis. En segundo nivel la necesidad de considerar las nuevas condiciones de contexto y las posibilidades que ofrece el diseño basado en evidencias para lidiar con escenarios de extrema complejidad e incertidumbre y,

finalmente, la desmitificación de un diseño basado en reglas, recetas y algoritmos que debe necesariamente trascender al plano de la gobernanza, el mejoramiento de la democracia, la eficiencia y efectividad en la solución a los problemas de política. La obra se encuentra estructurada en cinco capítulos.

El primer capítulo está dedicado a “La Lógica del Diseño de Políticas”. El autor parte de un reconocimiento explícito a la noción de diseño en las obras de los padres fundadores del campo de análisis de políticas públicas los que bajo concepciones más políticas o tecnocráticas, esgrimieron diversas posiciones centradas en el objetivo primordial de identificar la substancia de una “buena política” y sus contenidos.

A continuación presenta una serie de interrogantes de vital trascendencia para una discusión sobre los alcances, objetos y desafíos de diseño. ¿Se pueden producir diseños de políticas que puedan abordar los problemas sociales de manera efectiva y eficiente? ¿Se puede desarrollar plantillas para intervenciones que pueden tener utilidad más allá de un rango estrecho de problemas y un estrecho rango de contextos? ¿Debemos preocuparnos más por diseños específicos para problemas específicos en lugar de asumir que podemos desarrollar diseños genéricos? ¿Existe “una talla para todos” en los diseños de políticas, o necesitamos diseños más afinados para cada problema en particular?

El autor desmitifica la posibilidad de que con suficiente investigación y tiempo se puedan desarrollar algoritmos capaces de generar soluciones aceptables u óptimas a problemas de políticas, una tendencia desacertada de la producción académica más centrada en el instrumentalismo. Desde esta perspectiva de Peters sostiene un argumento de partida anclado a la necesidad de pensar en el diseño de políticas como algo diferente al diseño de productos, retomando una vez más la idea de que las elecciones que se realizan involucran una gama de valores sociales y políticos. Por esta razón, propone una serie de fundamentos más acordes a la axiología del diseño.

En la obra se señala con particular énfasis, que la existencia de vínculos mutuamente reforzados entre política y diseño pueden conducir con acierto a la generación de los resultados deseados por los tomadores de decisiones o por el contrario puede suponer importantes limitaciones y /o fallas en la acción. Persisten los problemas y también la necesidad de que el sector público actúe sobre ellos. La dimensión humana del diseño sugiere que se debe pensar más en incentivos y menos en términos de comando y control, de esta manera se da forma al entorno de comportamiento más que a la conducta en sí misma. Los análisis de costo-beneficio derivados de la economía utilitaria dejan de soslayo una muy amplia gama de valores que importan a los ciudadanos y no son medibles económicamente, como las percepciones asociadas al bienestar y seguridad.

Uno de los aspectos centrales en el Marco Analítico está centrado en su modelo de “diseño completo” y la manera en que pueden ser comprendidas las interacciones entre los elementos de causalidad, instrumentación, evaluación e implementación.

El entendimiento de la causa de un problema es el primer paso para el diseño. Este momento inicial puede presentar complejidades agregadas debido a circunstancias como la multi-causalidad, los bajos niveles de estructuración de los problemas, así como eventuales conflictos entre actores que están informados por paradigmas y marcos de comprensión muy diversos.

La selección de instrumentos es el segundo componente del diseño de políticas. El dilema para el diseñador es que existen tantas opciones para la utilización de herramientas gubernamentales, que la elección del instrumento puede parecer abrumadora, lo que propicia una preferencia por lo familiar o convencional. El autor advierte que la clasificación de los instrumentos *per se* no proporciona respuestas claras para el diseñador, pero arroja pistas sobre la manera en que sus mecanismos subyacentes funcionan para la producción de la acción.

El tercer elemento de este modelo es la evaluación. Este componente está referido a la necesidad de que los diseñadores de políticas sean explícitos sobre los valores que buscan lograr a través del diseño. Señala Peters, que este aspecto responde a la interrogante de ¿Qué resultado se espera y qué resultado sería mínimamente aceptable? Ello está obviamente relacionado con los objetivos del programa, así como con los valores políticos y sociales del diseñador.

El último elemento es la intervención e implica el posicionamiento de los actores frente a la ejecución de las políticas. No basta que existan instrumentos, si en efecto, por si solos no pueden asegurar su implementación. Este componente presta atención a las estructuras de implementación y a las redes de actores de la sociedad y el mercado que colaboran – o no- para llevar la política a vías de hecho. Este asunto presenta complejidades particulares crecientes, en un contexto signado por la gradual extensión de actores en el escenario público.

Para el cierre del capítulo Peters establece uno de sus aportes clave. La formulación de políticas es un proceso intrínsecamente institucional y la naturaleza de las instituciones del sector público y sus aliados en el sector privado influirán en la forma en que se elaboran e implementan los diseños como portadores de valores y concepciones de lo ético y lo moral.

El capítulo 2 está dedicado a los “Problemas de Políticas”. Desde la visión de autor una de las primeras barreras encontradas al intentar resolver problemas es poder definirlos de manera que puedan diseñarse las soluciones adecuadas. Este aspecto esta esencialmente vinculado con la concepción de causalidad y sus repercusiones.

La principal apuesta que desarrolla Peters junto a Hoornbeek (2017) radica en la distinción entre complejidad técnica y política. En esta concepción un problema es técnicamente complicado, o

incluso complejo, si hay varios factores involucrados en la producción del problema y no existe una causa única que sea dominante. Por otra parte es políticamente complejo cuando hay múltiples actores participantes que compiten entre sí por imponer el marco de comprensión del problema.

A tono con lo anterior Peters, desarrolla su noción de marcos, encuadre e importancia en la definición de los problemas como construcciones políticas que recrean la manera en que los valores, ideas e intereses se insertan en la discusión moldeando los posibles escenarios de intervención. Sin embargo el autor, da cuenta de las limitaciones que poseen los procesos de estructuración de los problemas, muchas veces perseguido como un *santo grial* para promover soluciones efectivas. Enfatiza en la idea de que algunos problemas pueden no ser susceptibles de estructuración, y cualquier estructura que se les imponga puede ser más engañosa que útil.

El cierre de este debate abre paso al capítulo 3 dedicado a los “Problemas Malvados, Complejos o simplemente difíciles”. Tras este sugerente enunciado, el autor entra en la discusión teórica sobre los problemas perversos que, junto con otras variaciones de complejidad constituyen el modismo más reciente en los estudios de políticas. El concepto de “problemas perversos” representa otro intento de hacer frente a la comprensión de la estructura de los problemas de política, especialmente aquellos de mayor dificultad. Las soluciones para esos problemas no son evidentes y están vinculadas con los actores que los causan directa o indirectamente. No existe mucha claridad en la manera en que se debe producir el cambio que le interesa generar a la política ni cuáles son sus objetivos más evidentes, sin embargo, su reconocimiento puede generar el compromiso como efecto fundamental.

Como planteamiento medular en este epígrafe, Peters señala que parecería imposible saber, *ex ante*, lo que constituye una buena solución, y puede que no siempre sea posible saber *ex post* dado el largo período de tiempo de algunos cambios de política.

La emergencia de nuevos problemas perversos agravados generó el concepto de “problemas de gran perversidad” a los cuales se añadían dos dimensiones adicionales de análisis. Una de ellas es el tiempo, la otra es la inexistencia de una autoridad central o la autoridad es débil frente al manejo del problema. Estas características representan un desafío abrumador para cualquier diseñador de políticas y todo ello debe hacerse mientras el tiempo se agota y no hay necesariamente un lugar de gobierno para promover su solución. Dentro de esta nomenclatura figurarían los denominados “*problemas globales contemporáneos*”.

Por otra parte, resulta importante la diferenciación entre los problemas definidos como complejos y los que son simplemente complicados. El autor nos comenta que esta última nomenclatura se caracteriza por la existencia de una gran cantidad de partes móviles (actores, procesos, etc.) pero su relación es razonablemente predecible y lineal, en razón de lo cual, dichos problemas son generalmente manejables.

Como colofón a este capítulo se cimentan reflexiones sobre las serias limitantes para el combate a esta escala agravada de problemas, sin embargo, son propuestas alternativas de manejo a través de la integración de la cultura en la formulación, el abordaje de la complejidad desde la simplicidad, la resolución disidente de problemas y el diseño desde esquemas participativos o de la descentralización en la toma de decisiones.

El cuarto capítulo se denomina “Vinculando Problemas de Política con Instrumentos de Política”. El profesor Peters comenta que si los diseñadores son demasiado casuales en su selección de instrumentos, son tan propensos a los diseños deficientes como si pusieran demasiado énfasis en un solo elemento del rompecabezas.

El autor destaca el trabajo de Hood (1983) quien proporcionó la primera taxonomía analítica de instrumentos de política. Su argumento estaba centrado en que los instrumentos dependían de cuatro recursos fundamentales: nodalidad – o información-, autoridad, tesoro y organización. Cada instrumento está asociado con un recurso gubernamental individual, la mayoría (quizás todos) son en realidad híbridos y utilizan una gama de recursos disponibles.

La elaboración del *mix* instrumental está determinada por evaluaciones económicas, políticas, administrativas y éticas que llevan a cabo los actores buscando generar equilibrios para una respuesta mutuamente satisfactoria. Es destacable en estos apuntes el papel del contexto, extendiéndose más allá del tipo de política hacia el tipo de sociedad y culturas en las que se realizan las intervenciones.

El “Nuevo Diseño de Políticas”- abordado en el capítulo 5- constituye un esfuerzo por generar un proceso más abierto y creativo. Desde esta perspectiva, la obra sugiere un nuevo posicionamiento del formulador de políticas que más allá de un seleccionador de posibles elecciones se convierte de manera mancomunada en creador de alternativas.

El acento que pone el autor en el “pensamiento de diseño” apunta claramente a un énfasis en la innovación. Los procesos de desaprendizaje de las viejas rutinas y dogmas representan el punto de partida para el desarrollo de enfoques innovadores en los problemas de políticas.

Peters reconoce que la idea del diseño convencional estuvo muy centrada en la generación de soluciones caso-específicas, mientras el nuevo diseño tiende a pensar más en términos de sistemas, donde el diseñador considera el problema en un contexto más amplio para contribuir a cambiar el entorno, junto con sus soluciones específicas.

La nueva concepción del diseño debe ser previsor, prospectiva e implicar la evaluación y la predicción - implícita o explícita- de cómo será el futuro. En consecuencia debe ser más interactivo como resultado del abandono de soluciones rápidas hacia procesos de aprendizaje colectivo en el tiempo. A tono con ello, debe promover un escenario obligado de participación y lanzamiento, que

implique poner en cuestionamiento los compromisos heredados del pasado y las circunstancias impuestas por el contexto.

Al cierre, se ofrecen las conclusiones del texto con un debate que en realidad pudiera ser el inicio para otras muchas reflexiones. Los aspectos más destacables de este final con sabor a comienzo se enfocan en lo que el autor denomina algunos axiomas para el diseño de políticas.

La obra *“Policy Problems and Policy Design”* retoma las principales tesis de Peters y Linder en sus trabajos de la década de los 80 (Linder & Peters, 1984, 1989) embargo, resulta importante antes de culminar, destacar brevemente algunos elementos de novedad en esta nueva publicación.

La primera idea a señalar se ubica en la configuración del modelo presentado en el texto seminal, originalmente constituido por los elementos de causalidad, evaluación e instrumentación. Durante esta nueva versión se agrega la intervención, vinculada a la implementación y sus nexos con la estructura organizacional y sus actores relacionados. Esta adición constituye una reflexión clara sobre la percepción de que las burocracias continúan siendo el “músculo” tras las políticas, que resulta atenuada desde el reconocimiento al papel de la participación.

En segundo lugar, resultan novedosos los enfoques en torno a la nueva tendencia- quizás no tan nueva- de considerar otros problemas desde la complejidad de su estructura, causas y posibles soluciones. Si bien, no son desarrollados en esta obra aspectos esenciales vinculados a su grado, escala e intensidad estas aproximaciones emergentes contribuyen a desarrollos teóricos posteriores.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia en la discusión se concentra en el valor de las instituciones para el diseño de política. Este aspecto se entendía subyacente en las tesis originales de los autores, mas no existían alusiones explícitas de vinculación en ambas cuestiones. Sin lugar a dudas, el enfoque neo-institucionalista constituye un eje transversal de análisis que trasciende no solo en términos de estructura organizativa, sino también en las virtuales manifestaciones de las dinámicas de arreglos formales e informales que arrojaran efectos diferenciales sobre las políticas.

La manera intencionadamente provocadora en que se plantean las ideas finales del texto contribuye a avivar este debate sobre aspectos inconclusos plasmados con agudeza, de los cuales seguramente, volveremos a presenciar trascendentales análisis como los presentados por el autor en este importante texto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Linder, S. & Peters, G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4, 237-259.

Linder, S. & Peters, G. (1989) Instruments of Government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9, 35-58

Notas aclaratorias

*Reseña de: Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design. New Horizons in Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.