

“Designing Public Policies: Principles and Instruments”

Reseña

Jesús Zúñiga ¹

Michael Howlett *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011, 236 pp.

Resumen: El libro presenta los elementos fundamentales del diseño de políticas en la gobernanza contemporánea. En la obra se enfatiza la importancia que tienen los instrumentos de políticas en este proceso, en tanto constituyen las bases de las políticas gubernamentales. Mediante un examen riguroso de la bibliografía existente, el autor arroja luz sobre los factores teóricos y analíticos que subyacen al diseño de políticas. En ese sentido, Howlett aborda la discusión sobre los diversos aspectos del uso de instrumentos, avanza sobre las razones por las cuales los gobiernos eligen determinados instrumentos para hacer frente a problemas públicos y, finalmente, analiza las mezclas de instrumentos y su relación con los diferentes modos de gobernanza. Como se evidencia en esta obra, los aportes de Howlett al estudio y entendimiento de los *policy designs* son determinantes para la comunidad académica interesada en el análisis de las políticas públicas.

Palabras clave: Diseño de políticas, instrumentos, políticas públicas, Estado, gobernanza contemporánea, ideas.

¹ Polítologo de la Universidad del Cauca (Col.). Becario de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Sede Ecuador.

Abstract: This book presents the fundamental elements of policy design in contemporary governance. It emphasizes the importance of policy instruments in this process, while they constitute the basis of government policies. Through a rigorous examination of existing literature, the author shed light on theoretical and analytical elements that underlie policy design. Therefore, Howlett discusses the various aspects of the use of instruments, advances on the reasons why governments choose certain instruments to address public problems and, finally, emphasizes on the mix of instruments and their relationship to different modes of governance. As this book evidences, Howlett's contributions to the study and understanding of policy designs are relevant to the academic community interested in the study and analysis of public policies.

Keywords: Policy design, instruments, public policy, State, contemporary governance, ideas.

Designing Public Policies: Principles and Instruments de Michael Howlett es un libro introductorio a los principios y elementos del diseño de políticas en la gobernanza contemporánea. El argumento central de la obra es que la formulación y las herramientas de implementación son claves en el proceso de diseño de las políticas. Sin embargo, el autor reconoce que es un tema complejo con muchos matices y variaciones a considerar. De esta manera, el libro está dedicado a analizar la bibliografía existente, aclarar términos y conceptos claves y, en definitiva, arrojar luz sobre el diseño de políticas públicas.

En el proceso de diseño se destaca la importancia de los instrumentos de política, puesto que constituyen las estructuras básicas sobre las que descansan las políticas y los programas de gobierno. En su conjunto, los instrumentos conforman la caja de herramientas del Estado, de la cual los decisores seleccionan los medios para cumplir sus objetivos. Bajo ese supuesto, el autor analiza cómo y por qué los gobiernos usan instrumentos específicos en el diseño de las políticas, pensadas para abordar problemas político-sociales y proporcionarles soluciones.

El libro se divide en cuatro partes. La primera hace referencia al diseño de políticas en el Estado moderno. Para Howlett, se trata de una actividad poco estudiada y entendida, especialmente en lo referido a los elementos y conceptos claves que abarca. Este vacío analítico ha impedido que se mejore el proceso de formulación y resultados de política; de ahí la necesidad de establecer elementos teóricos y analíticos comunes.

Howlett identifica en el diseño de las políticas un componente sustantivo y uno procedimental. El primero abarca el conjunto de arreglos alternativos potencialmente capaces de resolver algún aspecto de un problema de política. En el segundo se incluyen las actividades orientadas a generar cierto nivel de acuerdo entre los encargados de formular, decidir y administrar esa alternativa. Bajo esta perspectiva, el autor asume que el diseño trasciende la formulación de políticas y abarca también su implementación, involucrando actores, ideas e intereses presentes en ambas etapas del proceso político.

Por otra parte, Howlett sostiene que el diseño de políticas se ve afectado por el contexto – histórico e institucional-, el cual determina en gran medida su contenido, proceso y resultado. En ese sentido, asume que la gobernanza contemporánea ha alterado considerablemente diversos aspectos del diseño de políticas, puesto que produjo un reacomodo de las relaciones entre los actores políticos, económicos y sociales que constituyen el campo de la acción pública.

El autor cuestiona la idea de que la globalización y la gobernanza en red sean los factores contextuales más influyentes sobre el diseño de políticas. Si bien reconoce que algunos cambios en el funcionamiento de los gobiernos en el marco de la gobernanza son innegables, considera que el alcance, la significación y las causas de estos cambios siguen siendo cuestionables. Específicamente, pone en duda la idea según la cual, en sus diseños de políticas, los gobiernos no tienen más elección que operar en función de las transformaciones exigidas por la globalización y la gobernanza en red.

Por otro lado, Howlett explora cuatro modos de gobernanza para evidenciar cómo se produce el diseño de las políticas en los entornos antes mencionados. El primero, la gobernanza legal,

se caracteriza por el uso preferente de las leyes; la gobernanza de mercado tiene una preferencia por el uso de herramientas fiscales y financieras; en la gobernanza en red se privilegian las herramientas de información; y, finalmente, la gobernanza corporativa estaría caracterizada por la utilización de empresas estatales y regulaciones independientes. Para el autor, estos modos de gobernanza, junto con el reconocimiento de la vitalidad del Estado, sugieren una explicación más sistemática y detallada del proceso de diseño.

“El estudio sistemático del diseño de las políticas” constituye la segunda parte del texto. En esta sección, el autor no solo proporciona múltiples definiciones de categorías claves utilizadas en el estudio del diseño de políticas, sino que también presenta un estado del arte sobre el desarrollo histórico de este campo de investigación. En este sentido, este capítulo resulta especialmente útil para las personas que se inician en el campo del diseño y los instrumentos de políticas públicas.

Howlett repasa la concepción seminal de Lasswell sobre las políticas públicas, a partir de la cual identifica la existencia, en toda política, de objetivos y medios que operan a diferentes niveles de abstracción, así como de elementos sustantivos y procedimentales. Para el autor, el aporte de Lasswell reside en definir las políticas públicas, clarificar aspectos importantes de la formulación –como el número y el tipo de etapas– y reflexionar sobre los principales instrumentos de políticas. Ello proporcionó la base para muchos otros modelos posteriores del proceso político.

Luego, el autor se introduce en la discusión sobre el diseño de políticas, un tema complejo con muchos matices y variaciones. Se trata, en realidad, de un esfuerzo por pensar el diseño de las políticas como un fenómeno multinivel, donde actores, ideas, intereses e instituciones interactúan constantemente en los niveles macro –gobernanza–, meso –régimen de políticas–, y micro –nivel operativo– para influir en el diseño de una política determinada. Como alega Howlett, analizar las políticas desde esta perspectiva permite comprender la importancia que, para mejorar su diseño, tiene la armonización e interrelación de sus componentes.

La discusión continúa con los instrumentos. Estos cobran especial importancia en tanto constituyen las técnicas o los medios mediante los cuales los Estados tratan de alcanzar sus objetivos. Están presentes en todas las etapas del proceso de políticas y pueden considerarse como herramientas “multipropósito”. Howlett considera los instrumentos como las bases o estructuras primordiales sobre las que descansan las políticas y los programas.

La tercera parte del texto se refiere al análisis de los elementos del diseño de políticas. El autor recurre a la taxonomía nato para determinar el rol que desempeña cada uno de los instrumentos sustantivos y procedimentales en el diseño. En ese sentido, se analizan diversas herramientas de implementación de información, autoridad, tesoro y organización, en términos de sus características, fortalezas y debilidades en relación con criterios de intrusión, costo, visibilidad y “automaticidad”. Los diversos tipos de instrumentos están asociados a modos diferentes de gobernanza; esto permite entender cómo y por qué se seleccionan determinados instrumentos.

Específicamente, los instrumentos de organización sustantivos involucran la organización y reorganización de los organismos y procesos gubernamentales. Buscan afectar la producción, el consumo y la distribución de bienes y servicios en la sociedad. Dependiendo de la proximidad de su relación con el gobierno, se dividen en dos tipos: herramientas gubernamentales directas y cuasigubernamentales. Las primeras son el componente principal de los modos legales de gobernanza, mientras que las segundas son características de los modos corporativistas.

Los instrumentos de organización procedimentales implican el uso de los recursos organizativos del gobierno –personal, dotación de personal, institucionalización y procedimientos internos– para alterar o afectar los procesos de políticas en función de los objetivos gubernamentales. Generalmente, buscan estructurar o reestructurar el comportamiento social mediante el “liderazgo” del gobierno o los esfuerzos de “gestión de la red”. En tal sentido, en los últimos años se ha transitado de formas legales y tradicionales de gobierno a formas más corporativas o de red.

Los instrumentos de autoridad se refieren al poder coercitivo del Estado. Tienen como objetivo prevenir o desalentar conductas sociales incompatibles con las expectativas del gobierno. Este tipo de instrumento sí es compatible con las formas de gobernanza jurídica. De acuerdo con Howlett, todos los tipos de regulación implican la promulgación de reglas más o menos vinculantes que circunscriben o alteran el comportamiento de determinados grupos objetivo. La producción de los instrumentos de autoridad puede realizarse con participación directa del Estado -leyes, comisiones reguladoras independientes, entre otras- pero también de manera indirecta, lo que resulta muy común en los modos de gobernanza corporativa.

El complemento de los instrumentos sustantivos de autoridad son los instrumentos procedimentales de autoridad. Para el autor, estos implican el ejercicio de la autoridad gubernamental para reconocer o proporcionar trato o acceso preferencial a ciertos actores -y por lo tanto, no reconocer a otros- en el proceso de políticas. Son instrumentos especialmente importantes en las actividades de gestión de redes.

Siguiendo el esquema nato, Howlett avanza en la clarificación de los instrumentos de tesoro, tanto sustantivos como procedimentales. Estas herramientas se enfocan en la transferencia de recursos del tesoro hacia o desde otros actores con el fin de alentarlos o desincentivarlos a emprender algunas actividades. Funcionan mediante la provisión de incentivos o la imposición de costos financieros. Son instrumentos compatibles con un modo de gobernanza de mercado y cooperativa. En esta categoría se incluyen diversos tipos de instrumentos fiscales, financieros y monetarios, utilizados para fomentar ciertas actividades y desalentar otras.

La tercera parte del libro concluye con el análisis de las herramientas basadas en la información. Estos instrumentos utilizan la información y los datos disponibles para influir en el comportamiento de los consumidores y productores en una dirección coherente con los objetivos y deseos gubernamentales, o recopilar información para promover sus fines. Los instrumentos que componen esta categoría abarcan, entre otros, la persuasión moral, las campañas de información, comisiones de investigaciones judiciales y ejecutivas, y ministerios de estadística nacional.

En la cuarta y última parte del libro, Howlett revisa los patrones de uso de las herramientas de implementación asociadas con los modos contemporáneos de gobernanza, y refleja las implicaciones de estas tendencias para el diseño de políticas. Se esperaría que la globalización y la gobernanza incidieran en los patrones reales de uso de instrumentos y en la evolución de los diseños de políticas, pero este no es el caso. Para el autor, las razones por las cuales se seleccionan determinados instrumentos van más allá de macrofactores como la gobernanza, y remiten a elementos asociados con el discurso de los expertos y a la experiencia histórica de los países en el proceso de diseño de políticas.

De esta manera, los cambios ocurren en los niveles meso y micro del diseño, concretándose en modificaciones de las herramientas de implementación. Esto implica que el contexto local, la temporalidad de las opciones de diseño, junto al contexto histórico-institucional, son determinantes tanto para reducir el riesgo de fracaso como para aumentar la probabilidad de éxito de las políticas. En tal sentido, comprender la naturaleza del espacio político y su trayectoria histórica son requisitos previos de un diseño exitoso.

Como resultado del cruce de la taxonomía nato con las dimensiones sustantiva y procedimental, y en función de los recursos del Estado y de los objetivos que se pretenden alcanzar mediante la producción de políticas públicas, Howlett identifica ocho tipos de instrumentos. De esta manera, el autor evidencia la diversidad de instrumentos y la complejidad de sus posibles combinaciones, al tiempo que enfatiza la necesidad de avanzar en su estudio y entendimiento, con el objetivo de mejorar el diseño de las políticas y los resultados esperados.

En síntesis, el diseño de las políticas es un proceso que abarca múltiples niveles de objetivos y medios, y se vuelve cada vez más complejo por la diversidad de actores que, con diferentes intereses y recursos, intentan incidir en las decisiones, en un clima marcado por la incertidumbre. El desafío fundamental para la nueva generación de estudios de diseño es no solo alcanzar la claridad conceptual y la sofisticación metodológica necesaria para identificar los cambios en los contextos políticos, sino también desarrollar las técnicas para comprender la interacción entre estos contextos y los otros elementos de las políticas.