

# El enfoque del “diseño de política”: antecedentes y herramientas para el análisis de políticas públicas

*“Policy design” approach. Antecedents and tools for public policies analysis.*

**Daniel A. Comba**

Magíster en Ciencias Sociales  
Facultad de Humanidades y Ciencias,  
Universidad Nacional del Litoral.  
dcomba@fhuc.unl.edu.ar

## Resumen

Los estudios de políticas públicas tienen un gran desarrollo en la Ciencia Política desde la segunda parte del siglo XX. Dentro de los diversos enfoques para el estudio de las políticas, el presente trabajo centra la atención en el de “Diseño de Políticas” (DdP) (*Policy Design*), dando cuenta de sus antecedentes, los primeros trabajos y líneas de indagación que se desarrollaron al interior del enfoque, en particular en torno a los instrumentos para el diseño (y los supuestos de comportamientos subyacentes), los vínculos entre actores, reglas y modos de gobernanza para las opciones de políticas, y los aportes al enfoque desde algunas propuestas neoinstitucionalistas. Al final se identifican los puntos de acuerdos y algunas de sus limitaciones, y se presenta un estado actual del enfoque.

**Palabras Clave:** diseño de políticas - herramientas de políticas - alternativas de políticas - retroalimentación de políticas

**Fecha de recepción:**

10.12.21

**Fecha de aceptación:**

27.5.22

### **Abstract**

*Studies on public policy have achieved a great development in Political Science from the second half of the twentieth century on. Within the various approaches to the study of policies, this paper focuses on that of “Policy Design”, presenting its antecedents, the first works and lines of research in the approach, the linkages among policy actors, rules and modes of governance, and contributions to the approach from some neo-institutionalist proposals. Closing the article, some of the points of agreement and some limitations are listed, and a current state of the approach is presented.*

**Keywords:** *public policies - policy design - policy tools - policy alternatives - policy feedback*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Los estudios de políticas públicas alcanzaron un gran desarrollo en la Ciencia Política desde la segunda parte del siglo veinte. Los primeros enfoques que tuvieron a la “decisión” y al “proceso de las políticas” como unidades de análisis, fueron aportando conocimientos sobre los arreglos institucionales y herramientas que al interior del Estado se diseñan e implementan para atender demandas o problemas en la sociedad (incluyendo aquí al mercado), o en el propio Estado. No obstante, conforme nuevos interrogantes fueron surgiendo, y ciertas limitaciones de estos primeros enfoques se hicieron evidentes, comenzaron a desarrollarse una serie de marcos teóricos que realizaron importantes aportes al estudio de las políticas públicas, algunos de ellos desde otros objetos de análisis de la Ciencia Política (como el marco de las “coaliciones promotoras”), otros dentro del propio campo del análisis de políticas (como el enfoque de las “corrientes múltiples”, o los estudios de la “agenda pública”). Uno de los marcos teóricos para el análisis de políticas públicas que comienza a cobrar relevancia en la década de 1980 es el del “Diseño de Políticas” (en adelante: DdP),<sup>2</sup> aportando una mirada singular sobre la importancia de considerar el momento del diseño de políticas, indagando en las diferentes herramientas y componentes de las políticas, y prestando especial atención a los supuestos subyacentes en los diseños, las alternativas de políticas al momento de la decisión, los procesos de retroalimentación de políticas, y los componentes y herramientas propios de los diseños de políticas, entre muchos otros temas.

El presente trabajo tiene como propósito principal presentar el DdP, en tanto enfoque teórico singular y de relevancia para el análisis y la elaboración de políticas, con el objetivo

de realizar un aporte para su estudio y, al mismo tiempo, a la gestión pública como campo de ejercicio profesional. Con este propósito, el trabajo se organiza en tres secciones –que siguen a esta introducción– y unas consideraciones finales. En la siguiente sección se da cuenta de los antecedentes de este enfoque y los supuestos epistemológicos de los que parte. En la tercera sección se divide en cinco apartados; en el primero se da cuenta de los desarrollos vinculados con las herramientas e instrumentos de políticas, y los supuestos subyacentes en los mismos; en el segundo sobre cómo los aportes de DdP analizan la intervención de los actores y las reglas, y cuáles son las restricciones que inciden en los análisis de alternativas; en un tercer apartado se presentan los aportes de dos de las variantes neoinstitucionalistas del enfoque; en el cuarto de algunos de los antecedentes en América Latina, en tanto que en el siguiente se consignan los principales puntos de acuerdo a su interior y se marcan algunas de las limitaciones del enfoque. En la cuarta sección se presenta una breve referencia al estado actual del enfoque. Cierran el trabajo unas breves consideraciones que integran lo desarrollado en cada uno de los apartados.

## 1. Antecedentes y supuestos teóricos

La importancia del momento del diseño de las políticas públicas comienza a ser considerada como relevante, conforme el enfoque del *proceso de políticas públicas* (o la secuencia por etapas) es utilizado en los primeros estudios que desde la Ciencia Política y disciplinas afines empiezan a ocuparse de manera sistemática del estudio de las políticas públicas.<sup>3</sup> El enfoque del proceso identifica al diseño de políticas como una etapa previa a la toma de decisión sobre el camino a seguir. Entre otros asuntos a atender, en este momento destaca el análisis de posibles alternativas de actuación frente a una cuestión, como así también del conjunto de herramienta con las que dispone el Estado y los *policy makers* para elaborar cada una de estas alternativas. Si bien a inicios de la década de 1980 el enfoque del proceso de políticas públicas comienza a recibir críticas por sus limitadas capacidades explicativas,<sup>4</sup> es precisamente a fines de esa misma década cuando –como se verá más adelante– el DdP comienza a constituirse en un marco de análisis singular, rescatando los antecedentes que dieron inicio a las discusiones y enfoques que originariamente iniciaron el debate, y poniendo la atención en la importancia de este momento para la actuación del Estado en cualquiera de sus niveles. Una referencia a esos antecedentes es necesaria para luego avanzar en los principales aportes del enfoque del DdP.

Ya en la temprana propuesta de Harold Laswell sobre unas *Ciencias de las políticas*, se resalta la importancia de avanzar hacia estudios que permitan planificar las intervenciones del gobierno a partir de conocimientos que combinen, por un lado, los avances de investigaciones del campo académico y, por otro lado, el conocimiento práctico de quienes gestionan diariamente políticas y programas en el gobierno. En dicha propuesta se resalta la importancia del “...acto de imaginación creativa, capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico, aunque no se pueda garantizar de antemano cuáles podrían ser

las ideas exitosas. Esta actitud aumenta la probabilidad de que el investigador alumbre propuestas político-administrativas históricamente viables” (Laswell [1951] 1992:97). El autor proyectaba unas Ciencias de las Políticas en las cuales el conocimiento y los estudios que se llevan adelante desde diferentes disciplinas (no solamente las ciencias sociales) contribuyeran a una mejora de la actuación de los gobiernos, a partir de intercambios entre investigadores/as y personal de gestión o en puestos de toma de decisión en los poderes públicos. En esa propuesta, nuevas alternativas de actuación, nuevos diseños de políticas -para Laswell, muy probablemente más eficaces-, aportarían mejoras a las actuaciones de las áreas de políticas involucradas en este proceso de aprendizaje.

Otro autor de referencia para este enfoque es Theodore Lowi (1992 ed. original 1964), quien unos años más tarde, y cuestionando los avances de las investigaciones de políticas públicas a partir de estudios de casos anclados en teorías pluralistas o elitistas,<sup>5</sup> señala que los mismos “no generan proposiciones comprobables mediante investigación y experiencia. Más aún, los descubrimientos de sus estudios no logran ser acumulativos” por lo que se propone “...intentar una vez más formular teorías que conviertan los simples hechos concretos de los estudios de caso en elementos susceptibles de juicio, comparación y acumulación” (Lowi, 1992:90). Lowi propondrá un marco de referencia interpretativo basado en el argumento de que las relaciones entre individuos están determinadas por expectativas (por lo que esperan obtener de sus relaciones con los demás), y que en política, las expectativas están determinadas por las políticas públicas, por lo que “...la relación política está determinada por el tipo de política [pública] en juego, de manera que para cada tipo de política [pública] es posible encontrar un tipo específico de relación política” (Löwi, 1992:99). A partir de estas premisas, Lowi plantea su clásica tipología identificando como tipos ideales a las políticas distributivas, regulativas y redistributivas, agregando luego las constitutivas. La tipología se construye a partir de dos dimensiones: el poder coercitivo (alto o bajo) y los intereses afectados por las políticas (individuales o colectivos).

El planteo de Lowi derivó en un cambio en la forma de entender las vinculaciones entre política y políticas públicas, invirtiendo la relación entre ambas variables que estaba presente en los estudios que parten de las teorías pluralistas o elitistas. Así, la propuesta basada en la premisa de que “las políticas determinan la política”, será un punto de referencia para los estudios y las investigaciones que, partiendo de la importancia de considerar las políticas como objeto de estudio -atendiendo que configuran las relaciones entre actores y las posiciones de los mismos sobre las cuestiones en juego-, se centrarán en las características de las políticas, sus diseños, herramientas y supuestos implícitos sobre el comportamiento de los actores presentes en los diferentes instrumentos, entre otros temas.

Otro antecedente importante vinculado con el enfoque bajo análisis es el giro que se da al interior del paradigma (neo)institucionalista de inicios de la década de 1980, en particular en dos de sus variantes que se consolidaron en la década siguiente,<sup>6</sup> el

Institucionalismo de la Acción Racional (IAR), y el Institucionalismo Histórico (IH). El primero de ellos supone una incorporación de la dimensión institucional al enfoque de la elección racional, como parte de las estrategias que definen los individuos dadas sus expectativas. Esto es, al interior del paradigma de la elección racional (*rational choice*) comienza a generarse una propuesta metodológica que no centrará la atención solamente en las conductas y prácticas de individuos a partir de la racionalidad estratégica, sino que reconocerá -incorporando al análisis- la importancia que las instituciones tienen en la definición de estas estrategias. Desde el IAR, las instituciones serán entendidas como los “conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias” (Ostrom, 2010:25). Por su parte, desde el IH, comienza a señalarse la relevancia de la dimensión temporal y los procesos de causación acumulativa, como así también los fenómenos de retroalimentación de políticas, aportes estos que contribuyeron a los avances del enfoque del DdP. En esta línea, Paul Pierson señalará que quienes investigan y “...trabajan en una serie de cuestiones empíricas han comenzado a enfatizar que “las políticas producen la política” (Pierson, 1993:595).

De acuerdo con Ingram, Schneider y DeLeon (2010), el enfoque del DdP incorpora con Lowi la incidencia de los diseños hacia adelante (el tipo de política que se implemente configurará la arena de poder), y con el IH se recupera la incidencia sobre los diseños presentes de políticas adoptadas en el pasado (*path dependence*, trayectorias históricas de las políticas). A estos enfoques se agrega la importancia que desde el IAR se les da a los componentes del diseño institucional de los instrumentos de políticas.

Con estos antecedentes, a fines de la década de 1980 se irá consolidando un enfoque singular que centrará la atención en la etapa del diseño de políticas, la importancia del análisis de alternativas, las configuraciones de los diseños institucionales y las herramientas de políticas (Schneider y Sidney 2009). Desde el DdP, se plantea una relación que va desde la idea (posibles alternativas) y las herramientas, al diseño y luego la acción (implementación), bajo un fuerte supuesto epistemológico similar a los argumentos presentados por Theodore Lowi a los que ya se hicieron referencia.

En el siguiente apartado se presentan los principales desarrollos teóricos y metodológicos del enfoque, a partir de los antecedentes referenciados, y analizando los aportes, contrapuntos y debilidades del DdP para el análisis o la elaboración de políticas públicas.

## **2. El enfoque del Diseño de Políticas: propuestas y herramientas recientes para el análisis y la elaboración de políticas**

En las décadas de 1970 y 1980 se llevaron adelante numerosas investigaciones que analizaban el momento de la implementación,<sup>7</sup> centradas en el análisis del proceso de ejecución de una política o programa gubernamental, dando cuenta de las causas que explicaban la

consecución efectiva de los objetivos perseguidos o, por el contrario, el fracaso o las dificultades para alcanzarlos. Dentro de estas últimas se señalaban tres tipos frecuentes de fallas: 1) la primera es el fracaso de la implementación (sabotaje intencional o accidental), 2) una segunda falla es la del diseño de la política (ya sea por ambición excesiva, mal delimitación del problema, o por sobrestimar los recursos con los que la administración cuenta), 3) por último fallas asociadas a los efectos negativos o consecuencias no buscadas por las políticas (independientemente que alcance o no la meta perseguida). En esos estudios, y dado el interés y los objetivos que tenían, estas fallas eran señaladas desde la implementación, sobre la misma etapa o –como se señaló– en el momento de pre-ejecución (fallas de diseño), o de post-implementación (efectos negativos).

Los estudios centrados en la implementación –que partían de enfoques diferentes sobre cómo se lleva a la práctica esa etapa<sup>8</sup>– comienzan a ser cuestionados por la relevancia que le daban a esta instancia y la consecuente falta de atención a otros momentos de las políticas. Una de las líneas argumentales de esos cuestionamientos partía de la necesidad de poner en el centro del debate el momento del diseño de las políticas.

En este sentido, Linders y Peters (1987) señalaron que una de las principales falencias de los estudios de implementación eran tomar a las políticas públicas y al sistema político como dados, e inferir de lo empírico proposiciones normativas y prescriptivas (lo que debe y no debe hacerse), como reglas. Al mismo tiempo, los autores sostenían que la concentración en la implementación “ha agregado poco a nuestra comprensión teórica de la formulación de políticas...” (pág. 459), señalando que la mayoría de estos estudios llegaba a la conclusión de que, si se resuelven los problemas de implementación, también se solucionan los problemas de diseño. Los autores plantean en ese artículo la necesidad de considerar –entre otros aspectos–, criterios políticos, económicos y éticos para el diseño y la selección de políticas. Allí también señalan:

*“Argumentamos a favor de un enfoque más diverso para la selección de políticas por parte del gobierno. Tal enfoque debe ocuparse de la implementación, pero solo como una más de las condiciones con las que debe ocuparse para el éxito del diseño de políticas. Argumentamos también que la selección de las políticas depende en primer lugar de la selección de las metas y de los mecanismos desarrollados para alcanzar tales metas. La política debe hacerse en función de lo que queremos hacer, no de lo que podemos hacer fácilmente”*  
(Linders y Peters 1987:467-468).

Como se aprecia, vuelven a poner el foco en la importancia de la racionalidad instrumentalista al momento del diseño de políticas (metas y mecanismos para alcanzarlas)

y resaltando una visión de horizontes deseables más que posibles (“lo que queremos hacer”). La “perspectiva del diseño” desarrollada por los autores,<sup>9</sup> parte de la fijación de metas y considera las variables vinculadas con la “formulación”, la “maquinaria de implementación” y el “ambiente”. La propuesta centrada en el diseño busca reemplazar a la “viabilidad” como fuerza impulsora de las políticas por “los grandes objetivos”, en dónde las alternativas de acción surgen de las combinaciones de las variables señaladas y en entornos diversos. Como se irá presentando, este nuevo interés por el diseño de políticas presente en trabajos como el de Linders y Peters, comienza a generar nuevos debates y reflexiones sobre este tema de investigación.

Ya a inicios de la década de 1980 Dryzek señalaba que el propósito principal del momento del diseño de políticas debía ser el de mejorar la formulación de políticas y sus resultados, buscando de este modo anticipar las consecuencias de las acciones gubernamentales (Dryzek 1983). En este sentido, los orígenes del enfoque del DdP están en la tradición “racional” de los estudios de políticas públicas, y dentro de sus preocupaciones se puede identificar la necesidad de aplicar conocimientos relevantes para las políticas en su elaboración. No obstante, conforme el enfoque del DdP se irá desarrollando, la incorporación de la tradición “interactiva” o “negociadora” se irá incorporando en interesantes debates y aportes.<sup>10</sup>

Esta (nueva) mirada sobre el momento del diseño de las políticas públicas implicó un avance en el objeto de estudio que llevó a considerar las diversas variables que lo explican, o las unidades de análisis relevantes para dar cuenta del mismo. Así, de los primeros aportes que resaltaron la importancia de este momento en el proceso político y de políticas, se avanzó a un análisis de sus componentes, herramientas, contenidos y alternativas para su selección (entre otras cuestiones). Por un lado, se producen indagaciones sobre las herramientas o instrumentos de políticas y los supuestos de comportamientos subyacentes que guían su elección (Schneider & Ingram 1990, 1997; Schneider y Sidney 2009), por otro en la relación entre los actores políticos y la selección de instrumentos (Linder y Peters 1991; Howlett 2009; Capano y Lippi 2016), en tanto que la mirada neoinstitucionalista dará cuenta de cómo inciden los instrumentos en las estrategias de los agentes (Ostrom, 2010), y de cómo las definiciones de políticas pasadas inciden en las opciones de diseños actuales o en ciertas coyunturas críticas (Pierson 1993, 2000).

## **2.1. Herramientas, instrumentos para el diseño y los supuestos de comportamientos subyacentes**

Respecto a los instrumentos y/o herramientas de políticas públicas, muchos de los trabajos que se fueron publicando señalaban la complejidad y diversidad de temas sobre los que fueron avanzando los estados desde la década de 1930, proceso que vino de la mano de una proliferación de técnicas e instrumentos a partir de los cuales los gobiernos bus-

caron influir en los comportamientos y alcanzar sus metas. Esas técnicas o herramientas se pueden identificar, por ejemplo, con estándares, gastos directos, subsidios, sanciones, empresas públicas, contratos, subvenciones, educación, licencias, concesiones, regulaciones, entre otros. La nueva mirada proponía desplazar el objeto de estudio e indagación de las áreas o temas de políticas (educación, salud, ambiente, infraestructura, etc.), hacia los tipos de instrumentos y herramientas de los diseños de políticas, y de cómo estos inciden en la consecución de los objetivos definidos. Esto llevó a analizar cómo funcionaban los mismos instrumentos y herramientas (similares diseños) en diferentes áreas de políticas.

Una primera aproximación a este tema estuvo dada por identificar agrupamientos de instrumentos a partir de clasificaciones a nivel micro que enfatizan determinadas características. Elmore (1987) por ejemplo, propuso cuatro técnicas: mandatos (reglas que restringen ciertas acciones de agencias o poblaciones objetivos), incentivos (contraprestaciones, generalmente en dinero, para fomentar determinadas actividades), capacidad (recursos para que las oficinas gubernamentales realicen sus acciones), y herramientas de cambios de sistemas (altera los organigramas o las funciones y competencias de las oficinas gubernamentales).

Schneider & Ingram centraron su atención en “...las herramientas de políticas y las teorías conductuales subyacentes –explícitas o implícitas– que guían la elección de las herramientas” (Schneider & Ingram 1990:511). El supuesto del que parten las autoras es que “...las políticas públicas casi siempre intentan que las personas hagan cosas que de otra manera no harían, o permite a las personas hacer cosas que de otro modo no hubieran podido hacer” (op.cit. 513), por lo que un abordaje de las herramientas de políticas debe partir de una teoría de la decisión y la acción individual, para enfocarse en aquellos aspectos de las decisiones y acciones que son susceptibles de modificar o manejar a partir de las políticas. Para las autoras el hecho de que las personas no toman de manera unilateral o colectiva las medidas necesarias para atenuar los problemas de agenda pública (sociales, económicos, políticos), puede explicarse por varios motivos, ya sea porque creen que la ley no los dirige o autoriza a tomar medidas, porque carecen de incentivos o capacidades, o bien porque están en desacuerdo con los valores implícitos en los medios y fines. Sobre estas tendencias, las herramientas de políticas abordan estas problemáticas a partir de estrategias que las autoras clasifican en cinco grandes categorías: recursos de autoridad, incentivos, generación de capacidades, uso de proclamas simbólicas y exhortativas para influir en la prescripción de valores, o promoviendo el aprendizaje para reducir la incertidumbre. En la Tabla 1 se presenta una síntesis de los componentes de cada una de ellas.

**Tabla 1.** Caracterización de herramientas de políticas de Schneider & Ingram.

| Herramienta                                | características   | Teorías conductuales subyacentes  |
|--|---|---|
| <b>Autoridad</b>                           | Declaraciones respaldadas por la autoridad legítima del gobierno que otorga permisos o prohibiciones. Se utilizan principalmente dentro de la estructura jerárquica del gobierno  | Asumen que los agentes y lo objetivos responden a la estructura organizativa de relaciones jerárquicas, y que los niveles inferiores usualmente harán lo que se les indique.  |
| <b>Incentivos</b>                          | Herramientas que dependen de beneficios tangibles, positivos o negativos, para inducir el cumplimiento o fomentar determinados comportamientos en tanto deseables.  | Asumen que los individuos maximizan utilidad y no estarán motivados positivamente para tomar medidas relevantes en ciertas políticas, a menos que sean influenciados, alentados o coaccionados por la manipulación de beneficios o cargas tangibles.  |
| <b>Capacidades</b>                         | Brindan información, capacitación, educación y recursos para permitir que individuos, grupos o agencias tomen decisiones o realicen actividades.  | Asume que los incentivos no son un problema, pero que puede haber barreras derivadas de la falta de información, habilidades u otros recursos necesarios para tomar decisiones o emprender acciones que contribuyan a los objetivos de políticas.   |
| <b>Proclamas simbólicas y exhortativas</b> | Herramientas que apelan a lo simbólico o a resaltar valores, tales como declamaciones, imágenes, símbolos, etiquetados, conducta de los gobernantes   | Asumen que los individuos están motivados por cuestiones psicológicas y/o culturales, y deciden si emprenden o no acciones sobre la base de sus creencias o valores. Los individuos se comportarán según lo esperado por las políticas, si los objetivos de estas son consistentes con sus creencias. |
| <b>Aprendizaje</b>                         | Se utilizan cuando se desconoce la base sobre la que las poblaciones objetivo podrían moverse para emprender acciones de resolución de problemas. Las agencias o las poblaciones objetivo extraen lecciones de la experiencia a través de evaluaciones, audiencias y arreglos institucionales, para optar por las mejores herramientas para las metas fijadas | Asume que las agencias y las poblaciones objetivos pueden aprender sobre el comportamiento y seleccionar de las otras herramientas aquellas que sean más efectivas.   |

**Fuente:** elaboración propia a partir de Schneider & Ingram (1990)

Esta clasificación es útil para caracterizar el proceso de políticas, o las herramientas más seleccionadas por quienes deciden (en clave comparada). Al mismo tiempo, ayuda a percibir cómo cambian las políticas en una misma arena a lo largo del tiempo, y qué tipo de herramientas predominan en un determinado período histórico (Schneider & Ingram 1990). Lo que subyace en la propuesta, es que las opciones por ciertas herramientas para el diseño, implican también optar por supuestos sobre cómo se espera que se comportará la población objetivo de la política en cuestión.

En un texto posterior, las mismas autoras presentan los elementos empíricos principales a considerar al momento del análisis y el diseño de políticas, entre los cuales identifican: 1) la definición del problema, 2) los beneficios y cargas que distribuye, 3) la población objetivo, 4) las reglas, 5) las herramientas, 6) la estructura de implementación, 7) las construcciones sociales, 8) los fundamentos y, 9) los supuestos subyacentes. Al igual que en el trabajo previo, aparecen componentes racionales e instrumentales del diseño (por ejemplo, beneficios y cargas, reglas, etc.), como así también los componentes cargados de valor o más subjetivos (por ejemplo, construcciones sociales, supuestos subyacentes). Todas las componentes presentadas por las autoras pueden observarse de manera directa o indirecta, por lo que, a su juicio, pueden ser referentes empíricos de investigaciones que avancen sobre el diseño en diferentes áreas de políticas (Schneider & Ingram, 1997).

## 2.2. Actores políticos y diseño: estrategias y restricciones para nuevas alternativas

La selección de instrumentos de políticas entre un conjunto de alternativas, y los modos como los actores políticos-gubernamentales se vinculan con este momento, es uno de las líneas de estudios que también se constituye en objeto de indagación en el área del DdP. La literatura clásica sobre políticas públicas, principalmente la proveniente de la ciencia de la administración y los enfoques de gestión, señala la necesidad de elegir entre alternativas que se proponen por analogía o promoción, minimizando las innovaciones o el invento de nuevas alternativas o vías para alcanzar metas de políticas. Esta forma de proceder al momento de elegir entre diferentes opciones llevada al extremo, supone dinámicas similares al “modelo de la papelería” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972), donde lo que hay son *problemas en busca de soluciones*. Sobre este punto, dentro del enfoque del DdP se produjeron reflexiones teóricas e investigaciones empíricas orientadas, por un lado, a dar cuenta sobre las estrategias que pueden darse los tomadores de decisiones para evaluar alternativas que escapen a la mera rutinización de instrumentos (Linder y Peters 1991), por otro lado, a analizar cuáles son las restricciones macro que inciden en las opciones de diseño de instrumentos (Howlett 2009), y finalmente, a presentar tipologías que buscan explicar modelos sobre cómo seleccionan instrumentos y herramientas los diseñadores de políticas y tomadores de decisiones (Capano y Lippi 2016).

Un primer trabajo de referencia en este punto es el de Linder y Peters (1991). Los autores proponen un modelo para contrarrestar las tendencias sistémicas contra la “creación de nuevas soluciones”, esto es, para avanzar en estrategias que permitan diseñar alternativas de manera “consciente”. El esquema propuesto parte del supuesto de que uno de los problemas del diseño es el de cuál es la mejor manera de cambiar los comportamientos, independientemente si nos motiva el costo social, el interés público o la preocupación por los menos favorecidos. Al respecto, los autores señalan:

*“El cambio de comportamiento, ya sea de individuos u organizaciones, requiere dos tipos de mecanismos, uno que establece los controles necesarios y otro que asegura el cumplimiento. La primera tarea es especificar las características de diseño plausibles de cada uno. Para establecer controles, el actor y el instrumento se convierten en hacedor de reglas y en regla; para asegurar el cumplimiento, en un refuerzo y un incentivo... La segunda tarea consiste en evaluar sistemáticamente tanto las características individuales del diseño como sus combinaciones como mecanismos para producir cambios de comportamiento”*  
(Linder y Peters 1991:132).

El modelo identifica por un lado a los actores “que hacen las reglas” y a las “reglas” (y sus características), y por otro lado a los actores que “ejecutan las reglas” y los diversos tipos de “incentivos”. Respecto a los “diseñadores de las reglas” –la forma institucional que debería regir los niveles de control sobre el comportamiento–, varían en función de la centralización (nivel de concentración de autoridad y control), la flexibilidad (cobertura contra la incertidumbre)<sup>11</sup> y la responsabilidad (rendición de cuentas). En el modelo, las “reglas” se conciben como los “instrumentos” para restringir las elecciones de comportamiento o las transacciones privadas” (Linder y Peters 1991:135), y se analizan teniendo en cuenta el grado de intervención (en los asuntos no estatales) y la equidad (igualdad de trato para los afectados por las mismas reglas). El segundo actor –el “ejecutor” de las reglas–, es el encargado de controlar la aplicación del incentivo, decidiendo cuándo y si debe aplicarse la regla, por lo que “la aplicación... implica la disposición del ejecutor para imponer sanciones, así como la capacidad de detectar violaciones” (p. 138). Los ejecutores se clasifican en tres tipos: en el primero, la parte reguladora asume la responsabilidad de monitorear y hacer cumplir su propio cumplimiento; el segundo, es el propio autor de las reglas el que asume la responsabilidad de monitorear y sancionar el incumplimiento; y el tercero es cuando el legislador (quien diseña y sanciona las reglas), se basa en actores independientes para hacerlas cumplir (delegación en un tercero). Por último, los incentivos sirven como castigo por incumplimiento o como aliento a la observación de las reglas. Pueden ser positivos, reforzando el cumplimiento a través de recompensas, o negativos, castigando la no observancia de las reglas con algún tipo de sanción<sup>12</sup>.

A partir de estos elementos los autores señalan que los diseños de alternativas de políticas, para escapar a la mera inercia o analogía, pueden explorar soluciones nuevas a problemas combinando las características de los actores e instrumentos propuestos en el modelo, resaltando de este modo la importancia de que las propuestas de alternativas sean el resultado de un proceso de diseño explícito y sistemático.

Como puede observarse, y bajo estos argumentos, las opciones de políticas dependen de los análisis de alternativas diseñadas para atender ciertas cuestiones. Estos análisis podrán estar condicionados por analogías o experiencias previas, o –siguiendo el modelo recién presentado– por un análisis consiente y sistemático. Si bien las alternativas de políticas, y las herramientas a ellas asociadas, pueden ser numerosas y diversas, Howlett (2009) señala que los diseños de políticas operan en varios niveles que restringen las opciones o alternativas al momento de aplicación concreta de las políticas, esto es, existe una co-determinación mutua entre los diferentes niveles en el que se definen los objetivos y medios de las políticas: modos de gobernanzas (nivel macro), regímenes de políticas (nivel meso), y el rango de opciones y ajustes de políticas e instrumentos (nivel micro).

El nivel macro se vincula con los “acuerdos de gobernanza”. Refiere a los objetivos “macro” de políticas de más alto nivel, y a las preferencias generales de implementación, asociados a

un modo de gobernanza, esto es, en torno al conjunto de ideas e instrumentos compartidos entre los principales actores políticos y sociales, sobre cómo deben atenderse los problemas públicos (lo que condiciona las preferencias por ciertos tipos generales de instrumentos y herramientas). Siguiendo un trabajo de Mark Considine,<sup>13</sup> Howlett identifica cuatro grandes modos de gobernanza: 1) gobernanza legal, 2) gobernanza corporativista, 3) gobernanza de mercado, 4) gobernanza de la red. A su vez, en el nivel meso, en los “régimenes de políticas”, se establecen los objetivos y mecanismos a través de los cuales se atenderán específicamente los problemas públicos. Estas opciones o preferencias estarán condicionadas por el nivel macro; por ejemplo, bajo un régimen de gobernanza de mercado (muy predominante hoy en varios países), los objetivos se enmarcarán en un discurso que espera que el poder del Estado se utilice principalmente para corregir el mercado y la acción colectiva, o la gobernabilidad, esto es, orientado los objetivos y los medios a atender las “fallas de mercado” y las “fallas de gobernanza”. Por último, en el nivel micro, el diseño de instrumentos y/o sus ajustes, están a su vez condicionados por el régimen de gobernanza y el régimen de políticas en el que operan. Siguiendo el ejemplo de políticas e instrumentos que se deciden bajo un régimen de gobernanza de mercado, las metas pueden incluir consideraciones de eficiencia, efectividad y equidad, lógicas de distribución y provisión de bienes, costos de oportunidad, etc. A partir de este análisis multinivel, Howlett señala que:

*“el rango de opciones específicas, está restringido por los tipos de decisiones de nivel meso que se toman sobre los objetivos y las herramientas de políticas, y ambos a su vez, están restringidos por el tipo de elecciones hechas en el más alto o meta-nivel de objetivos de política en general y preferencias de implementación...”*

(Howlett 2009:74)

por lo tanto, “el diseño de políticas exitoso requiere un modelo de elección de herramientas de políticas que tenga plenamente en cuenta los múltiples niveles de elementos o componentes de políticas, así como las interrelaciones existentes entre cada nivel...” (pág. 75)

Por su parte, Capano y Lippi (2016), presentan una tipología que busca dar cuenta de cómo es el proceso de diseño y selección de herramientas de políticas por parte de quienes toman de decisiones. Los autores plantean que al momento de optar por un diseño u otro, quienes toman las decisiones están tensionados/as por dos lógicas: la lógica de la consecuencia (más instrumental, vinculada a la efectividad) y la lógica de lo apropiado (más vinculada al principio de la legitimidad, al valor compartido de un instrumento por parte de “otros” actores del juego político).

Por un lado, la “legitimidad” refiere a al hecho de que, quienes toman decisiones en el ámbito de lo público, no pueden seleccionar herramientas de políticas solamente por sus

preferencias personales, sino que entran también en juego las opiniones de otros actores, las eventuales coaliciones, los intereses, la confianza, entre otras cuestiones. La legitimidad tiene una doble fuente: interna (derivada del campo político de pertenencia del actor que diseña y/o decide), y externa (deriva de un sector o contexto político-institucional exógeno). Por otro lado, la “instrumentalidad”, identificada con el segundo impulsor de elección de instrumentos, se vincula a la percepción por parte de diseñadores y tomadores de decisiones sobre la utilidad de las herramientas seleccionadas para alcanzar los objetivos, esto es, sobre su eficacia y la capacidad de resolución de problemas<sup>14</sup>. En esta dimensión, los autores diferencian entre: instrumentalidad especializada (herramientas de gestión únicas e insustituibles), y la instrumentalidad genérica (herramientas percibidas por los tomadores de decisiones como útiles para cubrir varios problemas y soluciones diferentes). En el esquema propuesto por Capano y Lippi para dar cuenta del proceso de diseño y selección de herramientas, la combinación de las percepciones de legitimidad e instrumentalidad da lugar a cuatro patrones específicos de elección de instrumentos: rutinización, hibridación, contaminación y estratificación (tabla 2).

**Tabla 2.** Cuatro tipos de patrones que afectan la selección de herramientas

|                  |               | Legitimidad   |                 |
|------------------|---------------|---------------|-----------------|
|                  |               | Interna       | Externa         |
| Instrumentalidad | Especializada | Rutinización  | Hibridación     |
|                  | Genérica      | Contaminación | Estratificación |

Fuente: Capano y Lippi (2016)

La rutinización supone la adopción de los mismos instrumentos de políticas siguiendo el tradicional patrón de elección de un área de gestión. Incide aquí la legitimación de la trayectoria y la especialización considerable de dicha área; no hay nueva combinación de nuevas políticas, sino el mantenimiento de aquellas que son presentadas como eficaces y eficientes por esa área. La contaminación es el patrón que prevalece cuando se adoptan herramientas y políticas de acuerdo con los valores políticos de quienes deciden y de los iniciados (o nuevos actores) dentro del campo del área de políticas que se trate; es probable que las herramientas no se adapten bien a la cuestión, pero se presentan como necesarias para la creación de un consenso más amplio.<sup>15</sup> Por su parte, la hibridación es el patrón de elección a través del cual quienes deciden “...se ven obligados, por la necesidad de legitimación externa, a innovar dentro de un sector político dado mediante la elección de una nueva herramienta que es altamente restrictiva” (Capano y Lippi 2016:285); supone combinación de herramientas de políticas en las que se combinan diferentes principios de gobernanza, por lo que se produce un rediseño del conjunto de herramientas empleadas. Por último, la estratificación es el patrón por el cual se introducen instrumentos de manera genérica que son fácilmente aceptados dada la necesidad de legitimación externa; suelen acoplarse a los instrumentos ya existentes, y no producen cambios sustanciales en las posiciones de los actores vinculados a la política.

Resumiendo, para estos últimos autores, los patrones que explican cambios (o continuidades) en los diseños y las herramientas seleccionadas, se enmarcan en las percepciones que tienen los decisores, y la necesidad de legitimar las decisiones (lógica de los consensos) y alcanzar los objetivos buscados (consecución de fines) por la política.

### **2.3. Los aportes neoinstitucionalistas**

Como bien señalan varios autores,<sup>16</sup> la recuperación de las instituciones como objeto de estudio y la consolidación de un paradigma (neo)institucionalista en la Ciencia Política a inicios de la década de 1980, derivó en una serie de enfoques que al interior de este paradigma partían de una premisa básica: “las instituciones importan”. Desde este paradigma, muchos estudios comenzaron a analizar a las políticas públicas como instituciones (Pierson 1993), en el sentido que configuran reglas de juego y suelen asignar incentivos o cargas a una población objetivo para que actúen en línea con los objetivos de las políticas definidas. Dos de esas variantes, el “institucionalismo de la acción racional (IAR)” y el institucionalismo histórico (IH), plantean desarrollos que generaron contribuciones al enfoque del DdP. A continuación, se presentan algunos de esos aportes.

#### **2.3.a El Institucionalismo de la Acción Racional: herramientas de políticas y estrategias de actores**

El IAR es caracterizado por Peters (2003) como la variante del neoinstitucionalismo que parte de la premisa de que los comportamientos de los actores no están guiados por normas y valores, sino que son una función de las reglas e incentivos, entendiendo a las instituciones como “...un sistema de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de los cuales los individuos tratan de maximizar beneficios” (Peters 2003:38). El individualismo metodológico es el método del cual parte el IAR, por lo que concibe a los individuos como maximizadores de preferencias en un contexto moldeado por las instituciones. Siguiendo a Hall y Taylor (1996), una de las grandes contribuciones del IAR ha sido enfatizar el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos, puntualizando que para este enfoque “es probable que el comportamiento de un actor sea impulsado, no por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo estratégico y, ... que este cálculo se verá profundamente afectado por las expectativas del actor sobre cómo es probable que los demás se comporten” (Hall y Taylor 1996:945).

Una de las intelectuales que contribuyó al análisis institucional desde este enfoque es Elinor Ostrom. En los trabajos que desarrolló desde la década de 1970,<sup>17</sup> parte del supuesto de que los individuos que interactúan en situaciones estructuradas por reglas “...se enfrentan a elecciones respecto a las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinadas consecuencias para ellos y para otros” (Ostrom 2015:35). La propuesta metodológica y de análisis, tiene la pretensión de ser un marco

conceptual para aplicarse a la diversidad de situaciones estructuradas institucionalmente (recurrentes, con reglas, valores y normas), con el fin de identificar los componentes comunes que son soportes de estas diversas estrategias a partir de las cuáles los individuos definen sus acciones (en diferentes ámbitos, como el mercado, una institución religiosa o en la esfera pública). La propuesta general tiene varios niveles que identifican “...los tipos más importantes de variables estructurales presentes en cierta medida en todos los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro” (Ostrom 2010:29). A partir de este marco general, identifica una arena de acción –en la que se enmarca una situación de acción–, los actores que participan de la misma, sus patrones de interacción y los posibles resultados (dadas ciertas reglas y atributos de la comunidad de referencia de esa arena). El enfoque supone que los actores definen sus estrategias racionalmente, dentro de opciones y dado un conjunto de reglas (que asignan castigos o sanciones si no se observan).

Siguiendo estos argumentos, si las políticas públicas se entienden en esta variante neoinstitucionalista, pueden concebirse como las reglas de juegos que asignan incentivos o cargas dentro de una arena de acción, en la que los actores (población objetivo) definirán sus estrategias en las diversas situaciones de acción. De allí el interés que se le ha prestado a cómo las distintas áreas de gobierno (los actores gubernamentales) diseñan o modifican esas reglas de juegos, bajo el supuesto de que quienes diseñan esas reglas (que deciden asignar beneficios, costos o sanciones) deben tener en claro los objetivos perseguidos para definir qué instrumentos son necesarios para que la configuración de la política (las reglas de juego), aliente a los destinatarios de las políticas a seguir ciertas estrategias y desalentar otras no deseadas.

Al interior del IAR se pueden identificar dos grandes contrapuntos, que tienen incidencia en el DdP: por un lado, el grado de racionalidad de los actores que definen estrategias en el marco de las reglas de juego (de las políticas), y por otro lado la discusión entre reglas formales e informales y la incidencia de estas últimas. Unas breves referencias a ambos contrapuntos son necesarias para comprender también como estas diferentes posturas podrían incidir en el diseño.

Respecto a la racionalidad de los actores, el contrapunto gira en torno a quienes parten de una racionalidad del actor afín al modelo de la economía neoclásica (racionalidad en contextos de información perfecta), y quienes parten de posturas que reconocen la racionalidad limitada de los actores al momento de definir estrategias –más en línea con los supuestos de Herbert Simon (1957), que introduce tempranamente Charles Lindblom (1991 [1959]) en los estudios de políticas–. La primera de las posiciones supone que los individuos (autónomos y con capacidad de agencia) definen sus estrategias en un contexto de información perfecta, transparente y accesible para quienes la requieran o deseen informarse. El diseño de una política bajo estos supuestos resalta la importancia de ser precisos con la información en torno a la política en cuestión y a sus instrumentos (reglas,

normas de referencia, población objetivo, sanciones, etc.), en particular que las eventuales sanciones por inobservancias o incumplimientos, estén por escrito y sean claras. De allí la relevancia que adquieren en estos diseños la publicidad (en el sentido de hacer público) de las acciones gubernamentales en torno a las diferentes áreas de políticas.

Por su parte, la segunda de las posturas señala no solo que la información no es perfecta, sino que es asimétrica por lo que es frecuente que los individuos no tengan acceso a la misma o no tengan los medios para informarse y, adicionalmente, hay limitaciones de tiempo. En este sentido, la negociación, los acuerdos y los diversos puntos de vistas sobre una arena de política no sólo preceden al diseño y la decisión (como lo es en la postura anterior), sino que son parte de los momentos pos decisionales de implementación y hasta de evaluación de las políticas, cuestión que es relevante para el (re)diseño mismo de la política.

En cuanto a la formalidad e informalidad de las reglas, si bien al diseño le compete la dimensión formal, esto no supone desconocer la importancia de las reglas informales en los diseños institucionales de las políticas. Por ejemplo, en su propuesta de marco de análisis, Ostrom utiliza el concepto de “reglas en uso” (en lugar de “reglas en forma”) para dar cuenta de situaciones en las que “...alguien nuevo... se socializa en un sistema existente de comportamientos ordenados por reglas. Es el deber y no deber que uno aprende en el terreno y que puede no existir en ningún documento escrito” (Ostrom 2010:25-26), señalando que en algunos casos esto puede significar hacer justamente lo contrario a lo que está escrito en documentos formales.

Helmke y Levitsky (2003) ofrecen una contribución a las agendas de los estudios de la dimensión informal de las instituciones.<sup>18</sup> En su enfoque las instituciones informales son definidas como “reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y hacen cumplir fuera del canal autorizado oficialmente” (Helmke y Levitsky 2004:727).<sup>19</sup> Partiendo de esta definición, proponen que la relación entre las instituciones formales e informales deben analizarse a partir de la efectividad de las primeras y de la complementariedad entre ambas, presentando para ello una tipología que vincula estas dos dimensiones: por un lado, instituciones formales efectivas e ineficaces, por otro lado, la compatibilidad o el conflicto que puede darse entre las metas de las instituciones formales y las informales. Desde el punto de vista del análisis y la investigación, recomiendan iniciar los estudios a partir de las instituciones formales, y “traer” las instituciones informales cuando desde las primeras no se logra explicar la estructura de incentivo que define las estrategias de los actores.

Los aportes que se introducen desde IAR al DdP se vinculan con la importancia que adquieren la definición de las reglas que buscan incidir sobre las estrategias de los actores (qué pueden, deben o no pueden, no deben hacer). Al mismo tiempo, el reconocer la importancia que adquieren las reglas informales en determinadas arenas de políticas es relevante para los rediseños de instrumentos o bien para la definición de nuevas herramientas.

### 2.3.b El Institucionalismo Histórico y los procesos de retroalimentación de políticas

Relacionado con las opciones de políticas y los diseños de alternativas, en particular con el hecho de que usualmente las respuestas a determinados problemas surgen a partir de adoptar instrumentos o herramientas ya implementados, o que aún se implementan, Paul Pierson (1993) se ocupa de los numerosos estudios que desde la década de 1980 dieron cuenta de los procesos de “retroalimentación de políticas” (*policy feedback*), en particular desde el Institucionalismo Histórico.<sup>20</sup> El autor señala que, en esa década y desde la Ciencia Política, se presta especial atención –desde diferentes perspectivas– a las formas en que las reglas de juego formales e informales influyen en el comportamiento político y social. Si bien desde el IH la mayoría de los análisis se habían centrado en el Estado, las instituciones políticas y las reglas formales, Pierson señala que:

*“las principales políticas públicas también constituyen importantes reglas de juego, que influyen en la asignación de los recursos económicos y políticos, la modificación de los costos y beneficios asociados a las estrategias políticas alternativas, y en consecuencia a la alteración subsiguiente del desarrollo político”*

(Pierson 1993:596).

El autor analiza los procesos de retroalimentación de políticas por dos vías: por un lado, mostrando evidencias de estudios que dan cuenta de cómo “las políticas públicas proporcionan recursos e incentivos”, por otro lado –y en clave más interpretativista– investigaciones que analizan a las políticas como “fuentes de información y significado”.

Respecto a la primera vía, da cuenta de los efectos de la asignación de recursos sobre los grupos de interés, las elites del gobierno y la población. En el primero, las investigaciones señalan que la actividad de los grupos de interés “...a menudo parece seguir más que preceder a la adopción de políticas públicas” (Pierson 1993:598), sobre todo en los casos en que las políticas públicas asignan recursos que proporcionan una fuerte motivación para que los beneficiarios se movilicen a favor del mantenimiento o la expansión de los mismos.<sup>21</sup> En el caso de las elites de gobierno, Pierson refiere a la serie de investigaciones que desde el IH analiza las capacidades estatales, en particular a los trabajos de Weir y Skocpol (1985) y de Ikenberry (1988). Estos estudios dan cuenta de que los procesos de retroalimentación de políticas llevan a transformaciones de las capacidades estatales, sobre todo cuando se analizan nuevas estrategias para hacer frente a coyunturas críticas, para las cuáles se utilizan nuevos arreglos administrativos e institucionales con capacidades para diseñar e implementar dichas estrategias.<sup>22</sup> En cuanto a la asignación de recursos e incentivos sobre la población en general, el autor identifica una serie de

líneas de indagación que podrían reforzar las evidencias de que las políticas muchas veces brindan incentivos que alientan a la población a actuar de determinada manera, bloqueando un camino particular de desarrollo de políticas que alguna vez fue posible.<sup>23</sup>

La segunda de las vías por las que Pierson analiza los procesos de retroalimentación de políticas es desde cómo estas se constituyen en fuente de información y significado. Como se señaló en párrafos anteriores, esta vía es más interpretativista, agregando a los análisis la pregunta en torno a ¿cómo influyen las reglas de juego en la manera en que los actores sociales le dan sentido a su entorno? Por un lado, varias investigaciones han dado cuenta de la importancia de los “efectos de aprendizaje” en el diseño de políticas, principalmente de los individuos y agencias que se encuentran involucrados directa o indirectamente en los procesos de formulación de políticas. Sobre este punto, Pierson rescata el trabajo de Hugh Hechlo (1974), quien resalta cómo las políticas públicas previamente adoptadas inciden en el establecimiento de las nuevas agendas, ya sea porque demostraron ser exitosas en el pasado, o bien aprendiendo de los errores.<sup>24</sup> Lindblom (1991 [1959]) ya había señalado algo similar, al plantear que, ante la complejidad de los problemas y la necesidad de arribar a algunos acuerdos mínimos, los tomadores de decisiones muchas veces se apoyan en políticas preexistentes, avanzando solamente de manera incremental y sobre los márgenes.<sup>25</sup> Más allá de estos argumentos, Pierson señala que los estudios basados en los aprendizajes de políticas aún requieren refinamientos para ofrecer propuestas más claras sobre las condiciones y motivos que llevan a determinados actores a ver las políticas pasadas como positivas o negativas. El último tipo de estudios a los que refiere Pierson se vincula a las políticas como fuentes de información para la población en general. Estos avances dan cuenta de cómo las políticas brindan señales que influyen en las percepciones de las personas sobre sus intereses, y sobre si consideran que sus representantes están protegiendo dichos intereses. Al igual que los estudios que se centran en los “aprendizajes de políticas”, parten de reconocer la distribución desigual de la información, pero se extiende a más actores (no solo a quiénes están involucrados en el diseño de políticas). Las dimensiones claves de este tipo de trabajos son la “visibilidad” y la “trazabilidad” de las políticas, esto es, los ciudadanos deben experimentar algún resultado discernible que los lleve a indagar sobre los motivos o las causas de tales resultados (visibilidad), y los ciudadanos deben poder vincular ese resultado con alguna acción gubernamental, alguna oficina del Estado o algún representante (dimensión que se vincula con los castigos o recompensas hacia los representantes).

Un concepto relevante que se vincula con este tipo de estudios –que reconocen la influencia de políticas pasadas en los diseños actuales–, es el concepto de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*). Siguiendo a Kay (2005), los procesos “dependientes de la trayectoria” se evidencian en los casos en donde “...los movimientos iniciales en una dirección provocan más movimientos en esa misma dirección; en otras palabras, el orden en el que suceden las cosas afecta cómo suceden; la trayectoria del cambio hasta cierto punto limita la trayectoria después

de ese punto” (Kay 2005:553). Para el autor, el concepto de “dependencia de la trayectoria” no es un enfoque teórico, sino que es útil como “...categoría empírica, un concepto de organización que puede usarse para etiquetar un cierto tipo de proceso temporal” (pág. 554). Aplicado al caso de los diseños de políticas, esta categoría empírica es de utilidad para dar cuenta de dos procesos vinculados con alternativas posibles: por un lado, opciones de políticas que en ciertas coyunturas fueron viables, muy probablemente dejen de serlo en el futuro (al menos en lo inmediato); por otro lado, una vez que una política es dedicada, es muy probable que el sendero de dicha política se retroalimente y continúe en el mismo sentido.<sup>26</sup>

## 2.4. ¿Y en América Latina?

En América Latina un gran número de investigadores e investigadoras se ocupa del estudio de las políticas públicas, por lo que dar cuenta de los estudios o publicaciones que en la región se han ocupado en años recientes por el diseño de políticas, implica indagar en esas numerosas contribuciones (lo que arriesga a dejar afuera algunos aportes relevantes). Unas breves referencias proponen dar cuenta del estado de la cuestión sobre el DdP en la región.<sup>27</sup>

El trabajo de Oszlak y O’Donnell ([1976] 2007) fue uno de los primeros en sintetizar una propuesta para el estudio de las políticas públicas en América Latina. El modelo propuesto reconocía la importancia de estudiar las políticas a partir del surgimiento de la “cuestión”, de la posición que sobre la misma tienen diversos actores, y de cómo el Estado se posiciona sobre la misma, identificándolas como “nudos” del proceso social.<sup>28</sup>

Aunque los primeros trabajos no ponían el foco en el momento del diseño, ni partían de los supuestos de trabajo que están por detrás del enfoque del DdP, fueron pioneros en cuanto estimularon la formulación de nuevos problemas de investigación y nuevas líneas de interrogación. Con el inicio de la década de 1990, los estudios sobre políticas se fueron consolidando. Los aportes en torno a la operacionalización de su concepto (Aguilar Villanueva 1992; Méndez 1993) dieron paso a un predominio de aportes que tienen como marco de referencia al enfoque procesual o etapista (Méndez 1993; Roth Deubel 2002), dando cuenta al mismo tiempo de la importancia del contexto en los análisis y la relevancia de otras dimensiones del sistema y régimen político (por ejemplo Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya 2013) y de la diversidad de enfoques en el estudio de las políticas públicas (Fointaine 2015; Roth Deubel 2019).

Un interesante aporte al análisis de cómo el saber técnico incide en el proceso de elaboración de políticas es el de Antonio Camou (1997, 2006), quien analiza “el papel de los intelectuales expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de elaboración de políticas públicas en particular” (Camou 1997). El autor analiza el papel que tuvieron los intelectuales-expertos, agrupados en centros de investigación y tanques de pensamiento, en la adopción de estrategias de política económicas en

América Latina durante las décadas de 1980 y 1990. En su visión la incorporación a las burocracias de especialistas y expertos es una tendencia de largo plazo, aunque desde la década de 1980 reviste algunas características singulares, entre ellas: 1) una “autonomía relativa” de las fundaciones, tanques de pensamiento y centros de investigación que proveen cuadros a las áreas del Estado; 2) el carácter semipúblico (o semiprivado) de estas fundaciones y centros, que usualmente se constituyen como asociaciones civiles sin fines de lucro y reciben financiamiento de una variedad de actores e instituciones (incluido el propio Estado); 3) por último, el hecho de que “...la gestión directa de los asuntos económicos en América Latina ha sido encomendada a técnicos sin credenciales partidarias, pero con reconocidas antecedentes profesionales”. El análisis de las redes de asuntos que vía expertos inciden en el diseño de las políticas económicas destaca, de acuerdo a Camou, la importancia de la incorporación de las ideas en los diseños de las alternativas de políticas.

En el caso de los análisis de las características de las políticas, sus diseños y herramientas, hay investigaciones que centran la atención en el proceso de formación de políticas en América Latina, aunque su marco teórico no parte del DdP sino de la economía política. El trabajo de Scartascini, Spoiler, Stein y Tommasi (2010), analiza cómo es la dinámica del Proceso de Formación de Políticas (PFP) en varios de los países de la región. Los autores, vinculados al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), definen al PFP como “...el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde las ideas hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo” (Scartascini, Spoiler, Stein y Tommasi 2010:2). No obstante, el enfoque se centra más en dinámicas externas al proceso de formación de políticas, proponiendo un marco explicativo en el que las “características de las políticas públicas” es una variable dependiente del juego político (dinámica institucional y relación entre actores relevantes del sistema político).

Se advierte que es escasa la producción de investigaciones que partan del enfoque del DdP presentado en los otros apartados de esta sección del trabajo. No obstante, publicaciones y discusiones recientes avizoran un desarrollo de investigaciones e indagaciones teóricas desde este enfoque. Un ejemplo en este sentido es el libro de Gisela Camembert (2013) sobre cómo transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, publicación que pone la atención en las reglas, redes y recursos de políticas desde los enfoques institucionalistas. Otro ejemplo es el dossier “El diseño de políticas públicas para el desarrollo” en Cuadernos del CENDES;<sup>29</sup> los trabajos allí publicados dan cuenta –junto con otros aportes– del desarrollo del enfoque en perspectiva histórica (Rodríguez de Caire 2019), y del marco de análisis de referencia del DdP (Hernández-Luis, 2019).

Avanzar en este tipo de estudios permitiría profundizar el conocimiento sobre los diseños de políticas en los países de la región, para conocer cuáles son las herramientas y tipos de instrumentos más frecuentes, y si los mismos están (o no) condicionados por decisiones pasadas

o los acuerdos de gobernanza presentes en cada uno de los países de la región. Al mismo tiempo, hay desarrollos singulares en América Latina que podrían enriquecer el enfoque. Por ejemplo, los estudios que parten de identificar la configuración de diferentes matrices sociales en diferentes momentos históricos, podrían ser un marco de referencia para avanzar en indagaciones sobre si los diseños de políticas en cada una de esas matrices también suponen restricciones de alternativas similar a los aportes de Howlett sobre modos de gobernanza presentados arriba (e.g. García Delgado 1994; Svampa 2010).

## **2.5. Síntesis: premisas y limitaciones del enfoque**

De acuerdo a lo expuesto, es posible sintetizar las premisas centrales del enfoque de DpP:

1. El tipo de diseño de políticas es relevante en tanto restringe las estrategias de los actores involucrados en una determinada área de política.
2. Las herramientas e instrumentos de políticas no son neutrales, tienen supuestos de cómo se comportan los actores y deben considerarse al momento de su elección.
3. La definición clara de las reglas de juego y la posición de los actores frente a estas son relevantes al momento de diseñar una política –cuestión que lleva sopesar las necesarias herramientas a implementar para hacer cumplir las reglas–.
4. La existencia de reglas informales, y su vínculo/relación con las formales, debe considerarse ante evaluaciones en vistas a ajustes de los instrumentos de políticas o las redefiniciones de estrategias de actuación.
5. Las opciones de políticas están restringidas, ya sea por los modos de gobernanza o regímenes de política, o por la trayectoria histórica de la misma política (o una combinación de ambas).

Estas premisas –útiles para proyectar investigaciones en estudios de políticas públicas que se propongan partir de este enfoque–, permiten dar cuenta de los principales aspectos en común que tienen quienes comparten este marco de referencia, más allá de sus contrapuntos o matices.

En tanto marco teórico en construcción y –en consecuencia– abierto a la discusión para revisar sus postulados, supuestos de trabajo, propuestas metodológicas y teóricas, se puede señalar una serie de limitaciones o puntos críticos del enfoque. A continuación,

se mencionan algunas de ellas, ejercicio necesario en un trabajo que pretende destacar sus principales premisas, y las limitaciones a las cuales debe atender para poder avanzar como modelo explicativo en el campo del análisis de políticas públicas.

Una de las principales limitaciones que reviste el enfoque es el peso que tiene en él el supuesto de que “las políticas estructuran la política”, que podemos caracterizar como la “sobredeterminación del diseño”.<sup>30</sup> Esto puede llevar a relegar la dimensión política de las políticas públicas, desconociendo que muchas veces las explicaciones de por qué se decidió lo que se decidió proviene de acuerdos políticos, negociaciones, coordinación de actores, y en ocasiones la injerencia directa de actores extra estatales (como puede ser la adopción de determinados instrumentos o herramientas a partir de adoptar líneas de financiamiento de organismos internacionales).

A esta primera limitación se pueden agregar la limitante señalada por Pierson (2000), vinculada a lo que denomina el predominio de la razón funcionalista en la Ciencia Política. Con ello Pierson refiere a que si bien los estudios pueden dar cuenta de cómo determinados arreglos institucionales configuran ciertas relaciones políticas, hay muy pocos trabajos que den cuenta cómo se originaron esos arreglos y los cambios: “los científicos políticos tienen mucho más que decir de los efectos institucionales que sobre el origen y cambio institucional” (Pierson 2000:476). La razón funcionalista toma a los arreglos institucionales como un punto de llegada, y raramente como un punto de partida, lo que evade la pregunta sobre el origen y el cambio institucional. La explicación suele ser que los arreglos institucionales existen como tales porque son funcionales a los actores sociales (la política pública X existe porque es funcional a los actores Y, Z...). Este argumento permite dar cuenta de cómo en el enfoque del DdP predominan trabajos en esta línea, a excepción de los que ponen la atención en las trayectorias de políticas o procesos de retroalimentación de políticas.

Un aspecto que ha sido desarrollado en los puntos 2.1 y 2.2, se relaciona al fuerte peso que tiene en el enfoque la visión instrumental de las políticas. Si bien la misma se matiza con dimensiones como la legitimidad o la política de las políticas (acuerdos, arreglos, decisiones, etc.), la racionalidad medios-fines predomina en el enfoque del DdP. Esto no necesariamente se constituye en una limitante, pero sí debe ser tenida como crítica en el sentido de lo que señalan Hall y Taylor (1996) o el propio Pierson (2000): los actores muchas veces deciden más guiados por una lógica de lo apropiado que por una lógica de la efectividad.

Un punto adicional que puede señalarse como falencia del enfoque refiere a la poca atención que tiene la coordinación en diferentes niveles de gobierno de políticas en una misma área,<sup>31</sup> ya que predomina aún una visión de lo nacional sobre lo regional-local. Incorporar al enfoque la pregunta por la articulación de políticas hacia abajo podría enriquecer los estudios. Aún sin renunciar al supuesto de que las políticas configuran la política, incorporando la dimensión de la articulación entre niveles de gobierno, podría explorarse cómo

los diseños de políticas en niveles más bajos de gobierno (provincias, municipios), están condicionadas por las configuraciones de los diseños de políticas de los niveles superiores.

Por último, y puntualizando en un aspecto que no es exclusivo de este enfoque, debe señalarse la imposibilidad de tener certezas que prevean las consecuencias efectivas que un determinado diseño de políticas. Señalamos que no es exclusivo del enfoque del DdP ya que es algo propio de la lógica de producción de conocimiento con pretensiones de científicidad en las ciencias sociales. En el campo de las políticas públicas, los diseños reducen la incertidumbre, pero no se puede prever la relación causal a futuro que involucre a todos los actores, al contexto y la dimensión temporal, que permita tener certezas sobre los efectos del diseño de políticas adoptado.

No obstante sus limitaciones, las premisas señaladas alientan a proyectar investigaciones con hipótesis de trabajo que partan de alguna de las mismas. Dar cuenta al mismo tiempo de estas limitaciones y críticas, permite proyectar esas líneas de investigación con el complemento de enfoques o teorías que propongan superarlas.

### **3. Estado actual del enfoque**

A pesar de afirmaciones que cuestionan la capacidad y la relevancia de los estados para actuar en un contexto dominado por el proceso de globalización, los estudios vinculados al campo de las políticas públicas en general, y al diseño de políticas en particular, continúan realizando importantes aportes a la comprensión de las alternativas de actuación que tienen las estructuras estatales en escenarios cada vez más complejos.<sup>32</sup> Al realizar un análisis del desarrollo del enfoque del DdP en clave histórica, Rodríguez de Caire (2019) identifica una etapa reciente a partir del año 2012 a la que caracteriza como una “fase de consolidación”, dado el crecimiento exponencial de las publicaciones especializadas, los artículos, libros y foros que tienen al enfoque como objeto de indagación, investigación y reflexión.

En esta línea, Howlett y Lejano (2012) identificaban un desplazamiento de los trabajos y estudios centrados en el DdP a partir del surgimiento y consolidación de otros campos de investigación vinculados al estudio de las políticas: el de la “gobernanza” y el de la “globalización”. La explicación que dan los autores es que en los estudios más tradicionales vinculados al análisis de las políticas públicas, el Estado ha sido el actor central, por lo que el debilitamiento del interés en investigaciones centradas en el DdP “...se relacionó con un descentramiento más amplio de los estudios de políticas lejos de la centralidad de la autoridad y el Estado” (Howlett y Lejano 2012:364-365).<sup>33</sup> No obstante, los propios autores reconocen que contrariamente a la opinión prevaleciente, los “rumores” de la desaparición del Estado son muy exagerados, y plantean como necesario profundizar la comprensión de los mecanismos que en el actual contexto caracterizan el diseño de políticas.

Uno de los importantes avances del DdP en los últimos años fue la incorporación progresiva de componentes más subjetivos, algunos de los cuales se han señalado a lo largo de trabajo, en particular los fundamentos y supuestos subyacentes de los instrumentos, o las valoraciones sobre las poblaciones objetivo.<sup>34</sup> Al mismo tiempo, en publicaciones recientes se da cuenta de cómo inciden en el proceso de política las herramientas de políticas (Howlett, 2018; Bali, Howlett, Lewis y Ramesh 2021). Desde estos análisis las herramientas asociadas al proceso de política se pueden definir como “aquellas técnicas o mecanismos de política diseñados para afectar la forma en que se formula e implementa una política” (Bali, Howlett, Lewis y Ramesh, 2021, p.4). La particularidad de las herramientas procesales es que no buscan incidir en las herramientas sustantivas de las políticas (por ejemplo, impuestos, regulaciones, sanciones, etc.), sino que son utilizadas para que estas herramientas sustantivas funcionen de manera eficaz, o para ganar legitimidad. Los autores señalan que se pueden utilizar –entre otras aplicaciones– para definir o alterar las posiciones políticas de los actores involucrados, añadir actores a redes de políticas existentes, modificar las reglas de acceso a una red de políticas, cambiar los criterios de evaluación de una política (Bali, Howlett, Lewis y Ramesh, 2021).

Otros importantes avances vinculados con el DdP en los últimos años, se vincula con los estudios empíricos que permiten dar cuenta de cómo los gobiernos deciden entre el conjunto de herramientas e instrumentos disponibles al momento de diseñar sus estrategias de políticas. Ejemplos en este sentido son los trabajos de Öberg, Lundin, y Thelander (2015) y de Fernández-i-Marín, Knill y Steinebach (2021). El primero es un análisis de la política a nivel municipal en Suiza que tiene como fuente primaria una encuesta a las oficinas estatales en las que se diseñan políticas a ese nivel de gobierno y una serie de entrevistas; los autores encuentran que al inicio del análisis de un problema casi el 60% de los encargados de las oficinas correspondiente tienen dos o más alternativas de solución, pero que al momento de elevar las propuestas a los Comités que deciden solamente se le presenta más de una alternativa en 20% de los casos (esto es, quienes deciden suelen hacerlo solamente sobre una propuesta, sin alternativas). Por su parte, el segundo de los trabajos referidos, propone un “índice de diversidad de instrumentos” para analizar si los gobiernos tienden a utilizar los mismos instrumentos de políticas, combinaciones de instrumentos existentes, o si por el contrario diseñan políticas que se adaptan al problema en cuestión. Algunos de los resultados a los que llegan en sus análisis (se centran en las políticas ambientales en los países de la OCDE) es que “...los responsables políticos que enfrentan menos restricciones institucionales tienden a desarrollar respuestas políticas más diversas a los diferentes problemas ambientales que deben abordar... (y tienen) más oportunidades de apartarse de decisiones políticas anteriores y aplicar nuevos enfoques e ideas regulatorias” (Fernández-i-Marín, Knill y Steinebach, 2021:2).

Por último, es importante señalar que algunos de los desarrollos recientes incorporan elementos de las ciencias del comportamiento, en particular aquellos que remiten al ya citado concepto de *nudge* o el uso de la *big data* o ciencias de datos como insumos para la elaboración de alternativas. Una referencia a ellos, excede los alcances del presente trabajo.

#### **4. Consideraciones finales**

A lo largo de esta exposición se han presentado algunas de las líneas principales que fueron configurando el enfoque del Diseño de Políticas como marco de referencia para los estudios de políticas públicas. Como se señaló, siguiendo a Lowi y luego a Pierson, “las políticas generan política”, de allí la importancia de prestar atención al momento en que se configuran y diseñan las alternativas de actuación de los poderes públicos. Como se presenta principalmente en la segunda sección, tres líneas de indagación cobran relevancia al interior del enfoque: las herramientas e instrumentos de políticas (junto a los supuestos subyacentes), la dinámica entre actores políticos y diseños/instrumentación de políticas (quién diseña, quién controla, quién ejecuta) y las opciones de políticas, las reglas de juego y los procesos de retroalimentación de políticas. Se puede sintetizar señalando que desde el enfoque se argumenta que las características del diseño se van configurando en un proceso político y social, y tales estas características, a su vez, son generadoras de procesos políticos posteriores.

Se señalan también los escasos antecedentes de investigaciones que parten de este enfoque en América Latina (con las limitaciones señaladas sobre el relevamiento aquí efectuado). Se presentaron las principales premisas que se derivan de DdP, destacando que el tipo de diseño de políticas es relevante en tanto condiciona las estrategias de los actores, que las herramientas de políticas no son neutrales, la relevancia de definir claramente las reglas de juego, la posible existencia de reglas informales, las restricciones estructurales que tienen las opciones de políticas. Al mismo tiempo se plantearon algunas limitaciones y puntos de crítica al enfoque, como la sobredeterminación del momento del diseño, la ausencia en el enfoque de la articulación de políticas entre niveles diferentes de gobierno, y el predominio de la visión instrumental (esta última matizada por la incorporación reciente de una dimensión más política al enfoque).

<sup>1</sup> Una versión previa de este trabajo con variaciones y argumentos en torno a las políticas de ciencia, tecnología e innovación, fue presentada en las 5<sup>o</sup> Jornadas de Ciencia Política del Litoral. La versión actual amplía los aportes teóricos y herramientas del enfoque analizado, incorporando mayor bibliografía específica y las observaciones realizadas por colegas en dichas Jornadas. Al mismo tiempo, hago explícito el agradecimiento a quienes actuaron como pares revisores externos. Los puntos marcados, sus aportes y la bibliografía recomendada permitieron mejorar la versión inicial.

<sup>2</sup> Entre los textos que abren el debate en esta primera etapa se puede señalar a Alexander (1982), Dryzek (1983), Linders y Peters (1984).

<sup>3</sup> Como referentes del modelo por etapa se puede ver a Jones (1970). En América Latina, una primera variante de este modelo es presentada por Oszlak y O'Donnell ([1976] 2007), aunque con otras connotaciones y aplicaciones.

<sup>4</sup> Un autor que presenta una serie de puntos críticos al enfoque del proceso de políticas públicas es Nakamura (1986). Entre otros argumentos, el autor señala que el enfoque del proceso de políticas, si bien muy extendido en la disciplina, es impreciso y lleva a mucha confusión conceptual que genera problemas teóricos y prácticos: “teóricos en el sentido de que las categorías tal como se aplican no son lo adecuadamente específicas para lo que pretende aplicarse. Práctico en el sentido de la confusión teórica lleva a diagnósticos o implementaciones erróneas o a mejoras parciales” (Nakamura, 1987:145)

<sup>5</sup> En su trabajo, Lowi aborda un tercer enfoque derivado de un estudio de caso realizado por Schattschneider, en dónde identifica una arena que combina características tanto del pluralismo como del elitismo.

<sup>6</sup> Los orígenes del neoinstitucionalismo se lo suele ubicar en dos textos de referencia. Por un lado, el artículo “The new institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, de March y Olsen (1984), por otro el libro *Bringing the state back in* editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985). El primero abre una vertiente que luego se identificará con el Institucionalismo Normativo o Sociológico, en tanto que el segundo con una de las variantes cuyas contribuciones al diseño de políticas serán objeto de análisis en este trabajo, nos referimos al Institucionalismo Histórico. Para un análisis del neoinstitucionalismo y sus diversas variantes ver Hall y Taylor (1996) y Peters (2003).

<sup>7</sup> Son numerosos los estudios llevados adelante en esos años. Como referencia se pueden consultar Derthick (1972), Pressman y Wildavsky, [1973] 1998), Willams y Elmore (1976) y Bardach (1977).

<sup>8</sup> Estos enfoques diferentes son: top-down” (de “arriba hacia abajo”), “bottom-up” (de “abajo hacia arriba”), el “backward mapping” (modelo evolutivo), y el “Bottom Down” (de “abajo hacia abajo”). Una caracterización de los mismos se desarrolla en Linders y Peters (1987)

<sup>9</sup> Como alternativa a los enfoques centrados en la implementación señalados en el pie de página anterior.

<sup>10</sup> Lindblom (1977) identifica dos grandes enfoques políticos para el diseño de políticas: por un lado, el enfoque de meditación (orientado por la eficacia en la resolución de problemas), por el otro, el enfoque interactivo (orientado por la negociación para la búsqueda de consensos al momento de la toma de decisiones). Como quedará plasmado más adelante, ambos enfoques son partes de los desarrollos en el marco del DdP.

<sup>11</sup> ¿Puede el diseñador de las reglas hacer frente a lo inesperado y desconocido?

<sup>12</sup> “Los incentivos positivos, como la confianza, el elogio y los subsidios, imponen costos de oportunidad si se retiran por incumplimiento. Por el contrario, los incentivos negativos imponen costos cuando se aplican” (Linder y Peters, 1991:139)

<sup>13</sup> El trabajo de Mark Considine al que refiere es *Enterprising states: The public management of welfare-to-work*, publicado en 2001 por Cambridge University Press.

<sup>14</sup> Dado que los instrumentos son anteriores a la toma de decisión, los usos preexistentes de los mismos pueden incidir en su selección, y a su vez, la instrumentalidad también es portadora de intereses creados específicos y de roles de poder.

<sup>15</sup> “La elección del instrumento de política es menos técnica... Como resultado, los nuevos instrumentos son básicamente más amplios y genéricos, y están diseñados para una amplia gama de situaciones...” (Capano y Lippi, 2016,p.284)

<sup>16</sup> Entre ellos March y Olsen (1984), Peters (2003), Acuña (2013).

<sup>17</sup> Elinor Ostrom desarrolló desde la Universidad de Indiana -en conjunto con un numeroso grupo de colegas-, un programa de investigación que denominó Análisis y Desarrollo Institucional, el cual presenta detalladamente en Ostrom (2015). Este programa se enmarca dentro del IAR. Ostrom fue la primera mujer en recibir el Premio Nobel en Economía, principalmente por sus trabajos vinculados al gobierno de los bienes comunes.

<sup>18</sup> Estrictamente sus aportes no son a los estudios de políticas públicas, sino al marco de análisis más amplios de las instituciones políticas (en las que se pueden identificar a las políticas, pero también a los partidos políticos, los parlamentos o congresos, el régimen político, etc.)

<sup>19</sup> Esta definición viene acompañada de una clara distinción entre instituciones informales y otras categorías de análisis. Así, señalan que no deben confundirse con las instituciones débiles (son formales, aunque ignoradas), con otras regularidades de comportamiento informal (para ser considerada institución informal debería responder a una regla o directriz establecida), del concepto más amplio de cultura (las instituciones informales se definen en términos de expectativas compartidas, más que de valores compartidos), y de las organizaciones informales (deben distinguirse las reglas de los actores).

<sup>20</sup> Siguiendo a Pierson y Skocpol (2008) tres componentes centrales caracterizan al Institucionalismo Histórico: el abordaje de cuestiones amplias, la importancia asignada a la temporalidad de los procesos analizados, y el análisis de contextos macro para la formulación de hipótesis sobre efectos combinados.

<sup>21</sup> En este punto también señala que las políticas nuevas brindan incentivos para movilizar tanto a los grupos de interés que se benefician, como así también a generar contra-movilización de grupos eventualmente perjudicados por esa asignación.

<sup>22</sup> Referenciando al trabajo de Weir y Skocpol (1985), Pierson señala que esa investigación “sugiere que las decisiones de políticas anteriores en Suecia ayudaron a producir el aparato administrativo que permitió a los actores estatales seguir una agenda keynesiana” (Pierson, 1993:604)

<sup>23</sup> Pierson refiere aquí a la necesidad de avanzar en este tipo de estudios. Los ejemplos que toma son trabajos provenientes de otras áreas de estudio, en particular desde la historia económica como el de Douglas North y el de Brian Arthur, que dan cuenta que muchas veces las soluciones tecnológicas que prevalecen no necesariamente son las más eficientes, como lo demuestra el ejemplo de la adopción del teclado QWERT.

<sup>24</sup> Este es el punto que planteaban Schneider & Ingram en el trabajo antes citado.

<sup>25</sup> Una referencia de Pierson al trabajo de Peter Hall refuerza esta hipótesis, al señalar que “los estados estarán predispuestos hacia políticas con las que ya tienen alguna experiencia favorable, e incluso las demandas de partidos políticos y los grupos de interés pueden basarse en sus concepciones de... los legados de políticas existentes” (Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, 1989 p.11. Citado en Pierson, 1993:613).

<sup>26</sup> Pierson y Skocpol (2008) señalan “los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol, 2008:13).

<sup>27</sup> En América Latina hay muchos antecedentes vinculados con procesos de planificación del sector público. Estos trabajos, identificado en autores como Carlos Matus, daban (dan) cuenta de las diferentes etapas de la planificación en el sector público, siendo una de ellas el diseño del propio plan y las herramientas con que cuentan los planificadores. Por cuestiones de espacio y de enfoque (centrado en políticas públicas), no se hacen referencia a estos desarrollos, aunque reconocen los importantes aportes y posibles abordajes sobre el diseño que pueden provenir de dichas propuestas.

<sup>28</sup> En su artículo, los autores señalan que la toma de posición por parte del Estado ante una cuestión “...suele ser factor de decisiva importancia para que otros [actores] adopten o redefinan posiciones sobre la misma” (Oszlak y O’Donnell, 2007:569), insinuando el carácter constitutivo de la toma de posición en las estrategias de los actores alcanzados por esa cuestión.

<sup>29</sup> El dossier estuvo editado por Guillaume Fontaine, y cuenta con una introducción de Guy Peters (ver: Cuadernos del CENDES, año 36, n°102, 2019)

<sup>30</sup> Si bien se podría cuestionar esta afirmación, por ejemplo por lo señalado por Howlett (2009) en cuanto a que los acuerdos de gobernanza y regímenes de políticas condicionan la opción de los instrumentos, o por Peters (2018a) al señalar el estrecho vínculo entre contexto y problemas públicos con las opciones de instrumentos, el supuesto subyacente detrás de esta afirmación es que los diseños de políticas y la elección de determinados instrumentos (por más que estas opciones estén restringidas) influyen –vía reglas, incentivos, generación de expectativas– en las poblaciones objetivo destinatarias de las políticas.

<sup>31</sup> Como trabajos que si llaman la atención y ponen esta cuestión en la discusión se pueden señalar a Candiell y Biesbroek (2016) y a Peters (2018b).

<sup>32</sup> Estos cuestionamientos provinieron desde marcos teóricos muy diferentes, por ejemplo, desde posturas pro mercado como la de Ohmae (1997), a autores marxista como Robinson (2007).

<sup>33</sup> Los estudios vinculados a la gobernanza centran la atención en la importancia de redes de políticas más difusas, que traspasan las fronteras de los actores gubernamentales, en co-gestión con actores y organizaciones sociales. Por su parte, gran parte de los estudios centrados en la globalización ha promovido una visión del vaciamiento del Estado como consecuencia de los efectos de los acuerdos internacionales y de la movilidad de la industria, el capital y la tecnología (Howelett y Lejano, 2012)

<sup>34</sup> Sobre la definiciones y valoraciones de las poblaciones objetivo no se avanza en el trabajo. Una referencia puede consultarse en Ingram, Schneider y De León (2012)

## Referencias bibliográficas

**Acaña, Carlos** comp. (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

**Aguilar Villanueva, Luis** (1992) “Estudio Introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva ed. *La Hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa Editores.

**Alexander, Ernest** (1982) “Design in the Decision-Making Process”. *Policy Sciences* 14: 279-292.

**Bali A., Howlett M., Lewis J. y Ramesh M.** (2021) “Procedural policy tools in theory and practice”. *Policy and Society*. DOI: 10.1080/14494035.2021.1965379

**Bardach, Eugene** (1977) *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge

**Candiel Jeroen y Biesbroek Robbert** (2016) “Toward a processual understanding of policy integration”, en *Policy Sci*. DOI 10.1007/s11077-016-9248-y. 211-231.

**Capano Giliberto y Lippi Andrea** (2016) “How policy instruments are chosen: patterns of decision makers choice”. En *Policy Sci* (2017) 50:269-293. DOI 10.1007/s11077-016-9267-8.

**Camou, Antonio** (1997) “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad* 152:54-67. Recuperado a partir de: [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2639\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2639_1.pdf)

**Camou, Antonio** (2006) “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En Garcé Adolfo y Uña Gerardo (comps.) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires, Prometeo libros. 139-176.

**Cohen Michael, James March & Johan Olsen** (1982) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, No. 1:1-25.

**Derthyk, M.** (1972) *New Towns In-town: Why a Federal Program Failed*, Washington, D.C.: Urban Institute Press.

**Dryzek J.** (1983) “Don’t toss coins into garbage can: a prologue to a policy design”. *Journal of Public Policy* 3:345-367.

**Elmor Richard** (1987) “Instruments and Strategy in Public Politics”. *Policy Studies Review* Vol. 7 N°1. 147-186.

**Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol eds.** (1985) *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.

**Fernández-i-Marín X, Knill Christoph y Steinebach Yves** (2021) “Studying Policy Design Quality in Comparative Perspective”. *American Political Science Review* (2021) 1–17.

**Fontaine, Guillaume** (2015) *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Antrophos - FLACSO Ecuador.

**Hall Peter** (1993) “Policy Paradigms, Social learning and the State. The case of Economic Policy making in Britain”. En *Comparative Politics*, April, 1993. 275-296.

**Hall Peter & Taylor Rosemary** (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* (1996), XLIV, 936-957.

**Hecló, Hugh** (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University”.

**Helmke Gretchen y Levitsky Steve** (2004) “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4. 725-740.

**Hernández, Luis A.** (2019) “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del CENDES*, 102. 47-86.

**Howlett M.** (2009) “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci* (2009) 42:73-89.

**Howlett, Michael** (2018) “Policy Instruments and Policy Design Choices: Selecting Substantive and Procedural Tools in Public Policymaking”, en Howlett Michael y Mukherjee Ishani (eds.) *Routledge handbook of policy design*. Routledge, New York. 77-86.

**Howlett Michael y Lejano Raul** (2012) “Tales from de crypt: the rise and fall (and rebirth?) of Policy Design”. *Administration & Society*, 45(3). 1-25.

**Ingram Helen, Schneider Anne y Deleon Peter** (2010) “La construcción social y el diseño de políticas”. En Sabatier Paul (ed.) *Teoría de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 99-136.

**Jaime Fernando, Gustavo, Martín Alessandro y Paula Amaya** (2015) *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Arturo Jauretche.

**Jones Ch.** (1970) *An Introduction to the study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.

**Kay Adrian** (2005) "A critique of the use of path dependency in policy studies". *Public Administration*, Vol. 83, No. 3. 553-571.

**Kingdom J.** (1984) *Agenda, alternatives, and public policy*. Boston: Little, Brown.

**Ikenberry, John** (1988) *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*. Ithaca, NY: Cornell University Press

**Laswell Harold** ([1951]1992) "La orientación hacia las políticas". En Luis Aguilar Villanueva (comp.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 79-103.

**Lindblom, Charles** (1977) *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Cambridge University Press.

**Lindblom, Charles** (1991 [1959]) "La ciencia de salir de paso". En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 201-225

**Linder, Stephen y Peters Guy** (1984) "From Social Theory to Policy Design", en *Journal of Public Policy*, vol. 4, n° 3. 237-259.

**Linders Stephen & Peters Guy** (1987) "A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription". *Policy Studies Review*, Vol 6, N°3. 459-475

**Linders Stephen & Peters Guy** (1991) "The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments". *Knowledge and Policy: The international Journal of Knowledge Transfer*. Vol 4, N° 1 y 2. 125-151.

**Löwi Theodore** ([1964]1992) "Políticas Públicas, estudios de casos y teoría política". En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 89-117.

**March, James G. & Johan P. Olsen** (1984) "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*, 78:738-749.

**Méndez José Luis** (1993) "La Política Pública como variable dependiente". *Foro Intranacional*, XXXIII (1) 112-144.

**Nakamura Robert** (1987) “The textbook policy process and implementation research. En *Policy Studies Review*, vol. 7, n°, 142-154.

**Öberg P., Lundin M, y Thelander J.** (2015) “Political Power and Policy Design: Why Are Policy Alternatives Constrained?”. *The Policy Studies Journal*, 43 (1). 93-114.

**Ohmae, Kenichi** (1997) *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

**Ostrom Elinor** (2010) La elección racional institucional. En Sabatier P (ed.) *Teoría de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina.

**Ostrom, Elinor** (2015) *Comprender la diversidad Institucional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** ([1976] 2007) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En *Lecturas sobre el Estado. Y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. 555-583.

**Peters, B. Guy** (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa Editores.

**Peters, B. Guy** (2018a) *Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

**Peter B. Guy** (2018b) “The challenge of policy coordination”, en *Policy Design and Practice*, 1:1, 1-11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946. 1-12.

**Pierson, Paul** (1993) “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, 45 (July 1993). 595-628.

**Pierson, Paul** (2000) “The limits of design: explaining institutional origins and changes”. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 13 (4). 475-499.

**Pierson, Paul y Theda Skocpol** (2008) “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1) . 7-38.

**Pressman J. y A. Wildavsky** ([1973] 1998) *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

**Robinson, William** (2007) Una teoría sobre el capitalismo global: Producción clases y Estado en un mundo transnacional. Ediciones Desde Abajo, Colombia.

**Rodriguez de Caire C.M.** (2019) “El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica”. *Cuadernos del CENDES* 36 (102)

**Roth Deubel, André-Noël** (2002) *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

**Roth Deubel, André-Noël**, comp. (2019) *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

**Scartascini Carlos. Pablo Spoiler, Ernesto Stein y Mariano Tommasi** eds. (2010) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Schneider, Ann I. & Helen Ingram** (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.

**Schneider Ann I. & Helen Ingram** (1990) “Behavioral Assumptions of Policy Tools”. *The Journal of Politics* 52 (2) 510-529.

**Schneider Anne & Sidney Mara** (2009) “What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?”. En *The Policy Studies Journal* 37 (1). 103-119

**Weir, Margaret & Theda Skocpol** (1985) “State Structures and Possibilities for ‘Keynesian’ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States”. En Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer & Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back in*. New York, Cambridge University Press., 107-163.

**Williams, W. & R. Elmore** (eds.) (1976) *Social Program Implementation*. New York, Academic Press.

**Zarembeg G.** (2013) *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. Ciudad de México, FLACSO.

### **Cómo citar este artículo:**

**Comba, Daniel A.** (2022) “El enfoque del ‘diseño de política’: antecedentes y herramientas para el análisis de políticas públicas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N° 23: 143-174