

El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica*

Carlos Miguel Rodrigues de Caires**

pp. 13-45

Resumen

Este artículo identifica tres etapas en la evolución de la perspectiva del diseño en políticas públicas. Tras una fase de exploración y descubrimiento, el diseño se volvió objeto de teorización explícita a partir de la década de 1980. Este desarrollo teórico se desplegó en torno a cuatro grandes perspectivas. Aunque en los últimos años el diseño ha entrado en una fase de consolidación, caracterizada por mayor desagregación teórica, reflexión metodológica e intercambio intra e interdisciplinario, esta escisión ha persistido. Al respecto, se propone una agenda de cinco dimensiones que, a modo de ejes convergentes, conforman un terreno de discusión común adecuado para facilitar el diálogo y precisar las diferencias.

Palabras clave

Políticas públicas / Diseño de políticas / Análisis de políticas / Instrumentos de políticas

Abstract

This paper identifies three stages in the evolution of the design perspective in public policy. After a phase of exploration and discovery, the design became the object of explicit theorization in the 1980s. This theoretical development occurred around four approaches. Although in the last few years the design perspective has entered in a consolidation phase, characterized by greater theoretical disaggregation, methodological reflection and intra and interdisciplinary exchange, the split has persisted. I propose a five-point agenda that, as converging axes, can establish a common ground adequate for discussion that might facilitate dialogue and clarify differences.

Keywords

Public Policy / Policy Design / Policy Analysis / Policy Instruments

* Este artículo es resultado parcial del proyecto de investigación doctoral titulado «Los efectos de la transparencia presupuestaria sobre el control democrático en América Latina», desarrollado en el Grupo de Investigación en Políticas Comparadas de Flacso-Ecuador.

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (UCV). Magister en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV) y en Políticas Públicas (Flacso- Ecuador). Doctor en Políticas Públicas y miembro del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (Flacso-Ecuador). Correo-e: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

Introducción: los tres momentos del diseño de políticas

La vocación de diseño ha estado incorporada a las políticas públicas desde el propio origen de las «ciencias de políticas» a mediados del siglo XX. Como actitud general, la búsqueda del diseño ha respondido a la necesidad de conectar de manera más explícita la investigación y la práctica, la ciencia y la política, en función de crear políticas más adecuadas y efectivas. El grado en que esta orientación ha sido reconocida de manera explícita en las teorías y las implicaciones prácticas derivadas de ella, sin embargo, han variado en el tiempo.

Algunos intentos de ordenar este complejo y dinámico campo de investigación se han enfocado en periodizar su trayectoria histórica. Con el fin de evidenciar el agotamiento de los enfoques «tradicionales» y la consecuente necesidad de un «nuevo diseño», algunos autores (Howlett y Rayner, 2007; Howlett, 2011; Howlett y Lejano, 2013) se han enfocado en sistematizar la literatura sobre instrumentos de políticas, identificando entre tres y cinco etapas sucesivas, ordenadas en una secuencia lógica desde la construcción rudimentaria de inventarios de instrumentos hasta los estudios prescriptivos sobre los modos más efectivos de combinarlos. Otras periodizaciones han enfatizado asuntos específicos como el tratamiento dado a la efectividad de las políticas (Peters *et al.*, 2018) o los efectos políticos de los diseños sobre sus destinatarios o poblaciones objetivo (Schneider e Ingram, 1997).

La historia del diseño también ha sido interpretada, desde una perspectiva crítica, como el reflejo de las tensiones intelectuales y políticas entre los intentos tecnocráticos de suprimir la complejidad, conflictividad y ambigüedad propios de la lucha política, y los esfuerzos democráticos por abrir el trabajo de políticas a una pluralidad de voces y narrativas (Colebatch, 2018). La crítica al reduccionismo ha sido acompañada de un llamado a adoptar perspectivas más comprehensivas, en las que el diseño es visto como un tipo de saber práctico y humanista, orientado a expandir el espacio de soluciones (Peters y Rava, 2017).

Estos ejercicios de ordenación cronológica tienen deficiencias. En general, responden a posturas teóricas estrechas que intentan evidenciar el «agotamiento» de ciertas perspectivas con el fin de legitimar nuevas proposiciones. Por un lado, se tiende a reducir el diseño a uno de sus componentes (selección de instrumentos) u objetivos (efectividad de las políticas); por el otro, la pluralidad de abordajes es suplantada por la confrontación de dos grandes relatos esquemáticos sobre la naturaleza del gobierno.

Emulando la periodización construida por Lowndes y Roberts (2013) respecto a la evolución del pensamiento institucionalista en ciencia política, en este artículo se adopta una perspectiva más explícitamente analítica para reordenar la trayectoria histórica del diseño de políticas en tres grandes etapas. Estos momentos están interconectados en un proceso evolutivo continuo, pero se diferencian por sus atributos y resultados específicos.

En particular, interesa indagar respecto a ¿cómo ha evolucionado la perspectiva del diseño de políticas?; ¿cuáles son los principales acuerdos y desacuerdos entre las distintas aproximaciones?; ¿cuáles son sus desafíos contemporáneos?; ¿existen en la actualidad señales de convergencia?; si es así, ¿cómo interpretarlas? Si bien se admite la arbitrariedad intrínseca a cualquier ejercicio de periodización, se intenta repasar la trayectoria de manera equilibrada, tomando nota de la reciente consolidación del diseño y proponiendo una agenda de cinco puntos que, a modo de ejes, pueden organizar el intercambio entre aproximaciones diferentes.

El primer momento del diseño, iniciado con la propuesta original de las ciencias de políticas y culminado en la década de los ochenta, estuvo marcado por la exploración rudimentaria de los supuestos meta-teóricos del diseño. En esta etapa, el diseño no gozó de un estatus independiente, sino que estuvo integrado de manera implícita en los esfuerzos por dotar a las ciencias de políticas de capacidades para comprender la complejidad y variabilidad contextual propias de la acción pública, y crear conocimiento útil a la toma de decisiones.

La segunda etapa (1984-2011) se caracterizó por la proliferación de proposiciones teóricas divergentes sobre el diseño, en tanto objeto explícito de investigación. Esta temprana pero persistente escisión sedimentó la configuración de cuatro aproximaciones principales, comparables entre sí por sus distintos posicionamientos respecto a los fundamentos meta-teóricos y componentes teóricos del diseño.

La fase que inicia en 2012 puede ser catalogada como una etapa de consolidación del diseño. A diferencia del período previo, cuyo rasgo distintivo fue el desarrollo cualitativo de teorías alternativas de alcance circunscrito, en los últimos años se ha registrado un crecimiento considerable del número de publicaciones académicas. Animado por este interés creciente, se ha progresado en la desagregación y precisión de los planteamientos conceptuales y teóricos, la puesta en cuestión de las diferencias ontológicas y metodológicas y la intensificación de los intercambios con marcos, enfoques y perspectivas diferentes.

A pesar de estos progresos, el principal desafío sigue estribando en lograr mayor comunicación entre los investigadores, decisores y diseñadores que se amparan en diferentes teorías. Si bien no se trata de obviar las apuestas ontológicas «incomensurables» subyacentes en cada postura, es posible identificar cinco áreas o dominios que pueden operar como zonas de convergencia: el rol del tiempo, del espacio, del poder, del conocimiento y de los mecanismos. Reunir esfuerzos en torno a estos ejes no implica generar superposiciones y fusiones en la forma de una teoría general del diseño sino, más modestamente, precisar la naturaleza de las diferencias y facilitar una mayor comprensión mutua.

El resto del artículo está organizado en cuatro partes. Las siguientes tres se refieren a cada una de las fases definidas en la trayectoria del diseño: exploración y descubrimiento;

teorización y divergencia, y consolidación. Estas secciones recogen de manera apretada una producción académica extensa y presentan sus principales hitos. En las conclusiones se presenta la agenda de convergencia, articulada por el propósito general de avanzar hacia un marco de diseño institucional de políticas.

Los inicios no declarados del diseño de políticas: fase de exploración y descubrimiento (1950-1983)

La vocación de diseño en los estudios de políticas y administración pública precedió a su teorización explícita (Simon 1996; Howlett, 2011; Peters y Rava, 2017; Peters, 2018). Esta fase pre-teórica puede caracterizarse por tres rasgos principales. Primero, las ciencias de políticas originales se erigieron sobre tres supuestos que posteriormente conformarían los fundamentos meta-teóricos del marco de diseño. Segundo, en este contexto, las inquietudes vinculadas al diseño se expresaron de manera implícita y tuvieron una relevancia secundaria. Tercero, y como consecuencia, las discusiones sobre diseño se expresaron lenta y subordinadamente como derivación del interés en los instrumentos de gobierno, solo adquiriendo un estatus más definido en la medida en que el énfasis en la implementación mostró sus limitaciones.

Las ciencias de políticas delineadas por Harold Lasswell irrumpieron con la promesa de integrar de manera más consciente y sistemática los medios y fines de la acción pública en función de lograr decisiones colectivas que, haciendo un uso más eficiente de los recursos intelectuales y materiales disponibles, resolvieran efectivamente los conflictos básicos de las sociedades «abiertas» (Lasswell, 1992a [1951]:79). En un contexto político-ideológico marcado por la confrontación entre la democracia liberal y la planificación central, se buscaba desarrollar modelos que permitieran combinar la creatividad, las ciencias establecidas y las formas alternativas de conocimiento en la producción y evaluación de alternativas de intervención (Lasswell, 1992a [1951]:90-101).

Este conjunto de ciencias se organizó sobre principios de contextualidad, utilidad y complejidad. La orientación contextual responde a la constatación liberal de que la intervención gubernamental es solo un elemento de los procesos sociales y, como tal, surge y actúa en campos de fuerzas sociopolíticas, condiciones estructurales y orientaciones culturales que la trascienden. La orientación hacia los problemas o las decisiones es una manifestación de la concepción utilitaria del conocimiento científico, de acuerdo con la cual el valor de la ciencia depende de su capacidad para aportar a la solución de desafíos prácticos. Este principio de utilidad se conecta además al proyecto normativo del fortalecimiento de las instituciones democráticas y la realización plena de la dignidad humana. Por último, la idea de que las políticas son internamente complejas y se insertan en sistemas multinivel deriva en el imperativo de combinar una diversidad de enfoques, métodos y técnicas de análisis para comprenderlas y manipularlas (Lasswell, 1992b [1971]:110).

Aun sin evocar intenciones explícitas de diseño, la enunciación original de estos supuestos proveyó el lenguaje meta-teórico del cual se alimentaría luego el diseño de políticas (Linder y Peters, 1984; Ingraham, 1987). Esta evocación, ocurrida treinta años después, fue en realidad una respuesta a las versiones reduccionistas impuestas al estudio de políticas durante las décadas de 1960 y 1970. En lugar de provocar una relación productiva entre conocimiento y política, el campo de las políticas se fracturó rápidamente en dos visiones opuestas (Torgerson, 1992:200-207). Una perspectiva dominante, de corte tecnocrático, concibió las políticas como un ejercicio racional y objetivo, despojado de valores y guiado por la ciencia positivista. La otra óptica, menos relevante, subrayó que en la práctica el poder se impone a la ciencia y los decisores solo apelan al discurso científico para legitimar sus cálculos políticos.

Buscando salidas a esta polarización, en estas décadas se ensayaron intentos de recuperar la orientación original trazada por Lasswell, acomodando en el análisis el rol de los valores, la diversidad de formas de conocimiento, las restricciones y oportunidades político-institucionales y la complejidad de los problemas. En conjunto, estos factores determinarían el rango de posibilidades realmente existentes para formular políticas efectivas e innovadoras (Dror, 1970:2; deLeon y Martell, 2006:38-43).

Varios autores destacaron en particular la necesidad de entender mejor los instrumentos de gobierno, sus capacidades y efectos. Esta literatura instrumental clásica aborda la efectividad de las intervenciones públicas a la luz de la multiplicidad de opciones instrumentales existentes (Lasswell, 1951, citado en Peters y Rava, 2017:5-6; Dahl y Lindblom, 1963). Aunque pioneros, estos trabajos estuvieron marcados por un interés casi exclusivo en garantizar la eficiencia económica y se enfocaron en inventariar y organizar los instrumentos disponibles en categorías generales (Kirschen *et al.*, 1964, citado en Howlett, 2011:45; Hood, 1983).

Otros imperativos relevantes en la selección de instrumentos fueron progresivamente reconocidos y discutidos. Teniendo en cuenta que los instrumentos se dirigen a modificar comportamientos, un aspecto clave se refiere al grado y objeto de la coerción. Por un lado, la coercitividad se propuso como el principal criterio de selección, bajo el supuesto de que existe una preferencia general por los instrumentos menos coercitivos de la escala, avanzando hacia niveles superiores solo en la medida en que la resolución del problema lo requiere (Doern, 1983). Por el otro, según su modalidad y objeto particular de coerción, las políticas detonarían diferentes dinámicas políticas, es decir, diferentes patrones de organización colectiva e interacción entre actores estatales y no estatales (Lowi, 1972).

Estos análisis instrumentales no plantearon una conexión explícita con los problemas más amplios del diseño de políticas. En particular, no avanzaron a abrir la «caja negra» de la formulación de alternativas de intervención ni respondieron a la pregunta de cómo surge el conjunto de cursos de acción de entre los cuales los gobiernos escogen sus

intervenciones. En la lógica secuencial del ciclo de políticas, la etapa de formulación fue subordinada por el énfasis sucesivo en la toma de decisiones (1950-1960) y en la implementación de dichas decisiones (1970), quedando sometida a la falsa dicotomía entre un ejercicio altamente creativo y contingente o una operación hiper-racional y modelizada (May, 1981:227; Alexander, 1982:279).

A inicios de los años ochenta, varios autores (May, 1981; Alexander, 1982; Dryzek, 1983; Mayntz, 1983) apelaron al entonces extraño término «diseño», de uso más común en planificación urbana, para reclamar la necesidad de un tratamiento más consciente de la creación de las políticas. Esta literatura «descubrió» al diseño como una alternativa intermedia entre dos formas teóricamente inadecuadas y empíricamente imprecisas de tratar el origen de las políticas: como un proceso altamente contingente e imprevisible y como una actividad muy esquemática y sistemática. Bajo esta óptica, el gobierno no sería ni súperpoderoso ni impotente, sino que tendría una capacidad restringida de modificar las situaciones económicas y sociales en las que interviene. El reto del diseño estribaría en comprender mejor la naturaleza de estas limitaciones y oportunidades, e integrar este conocimiento en expandir la capacidad gubernamental de solucionar problemas en escenarios usualmente complejos, inciertos y conflictivos.

El diseño se erigió en estos primeros textos como respuesta a la tendencia a producir un cierre prematuro del proceso de generación y valoración de alternativas y a la propensión a subestimar la complejidad e incertidumbre a las que se enfrentan los gobiernos. En lugar de reducir la reflexión, trasladando tareas al mercado o introduciendo mecanismos automáticos de respuesta gubernamental, se trataría de generar procesos más conscientes y reflexivos de decisión, cultivando capacidades individuales, organizacionales y sistémicas adecuadas a la gobernanza de los asuntos públicos (Dryzek, 1983:356).

Diversos argumentos se esgrimieron a favor de la transición a una actitud explícita de diseño. En primer lugar, el diseño fue responsabilizado de tareas prácticas singulares: frente a la complejidad, clarificar los problemas y el contexto general en el que se originan; frente a la diversidad, ordenar y clasificar las soluciones alternativas disponibles, y frente a la incertidumbre, especificar la teoría causal que conecta la implementación de las soluciones diseñadas al comportamiento de los grupos destinatarios y a la solución de los problemas (Dryzek, 1983:357-360; Mayntz, 1983:126).

En segundo lugar, se cuestionó la uniformidad cognitiva y normativa subyacente al pensamiento previo sobre políticas públicas. La racionalidad económica dominante, basada en la búsqueda de eficiencias asignativas y técnicas, fue contrapuesta a la amplia evidencia de que los diseños están fuertemente influidos por los cálculos políticos de los decisores, particularmente por su percepción de los efectos positivos o negativos de los instrumentos sobre su desempeño electoral (Trebilcock y Hartle, 1982:30-43).

Además de la capacidad de producir los resultados buscados al menor costo posible, la evaluación de los instrumentos se extendió para abarcar su proceso de selección, el ajuste al contexto y las consecuencias éticas sobre la autonomía de los individuos expuestos a la política (Hood, 1983:133). Ante la imposibilidad práctica de satisfacer un criterio ideal de optimización, el desafío radicaría en lograr diseños robustos, capaces de mantener buen desempeño en la mayor cantidad de criterios y escenarios potenciales (Dryzek, 1983:360).

En tercer lugar, se identificaron varias limitaciones y problemas en la práctica «real» del diseño de políticas. El dominio de determinados valores y reglas en los ámbitos institucionales restringe el espacio de exploración de alternativas y trunca prematuramente la búsqueda de opciones, impidiendo el desarrollo de procesos de iteración experimental entre problemas e instrumentos (Alexander, 1982:282). Estas constricciones se expresarían en dos niveles y sentidos: a nivel sectorial, en los dominios específicos de políticas, como una herencia de decisiones previas, cuyos efectos son acumulativos e interdependientes; a nivel del sistema político, como un conjunto de disposiciones estructurales y culturales que pueden intensificar las demandas sobre los gobiernos a la vez que reducir su margen político de maniobra (Mayntz, 1983:137).

Aunque estos trabajos expresaron un notorio cambio en la actitud académica, no alcanzaron a configurar una apuesta teórica explícita. La identificación de un conjunto de supuestos (complejidad, contextualidad, utilidad), componentes (problemas, instrumentos, valores), procesos (formulación, coordinación, implementación), y contextos (sectorial, sistémico), sin embargo, proveyó el material necesario al esfuerzo posterior para crear teorías de diseño.

Una escisión temprana y persistente: fase de teorización y divergencia (1984-2011)

La configuración de cuatro perspectivas alternativas

Linder y Peters (1984) elevaron la ambición del diseño al presentarlo como una salida teórica al agotamiento del entonces ubicuo ciclo de políticas. En lugar de acudir a las teorías generales de las ciencias sociales como guías para analizar y elaborar políticas, estos autores abogaron por dar un giro al diseño, elaborando específicamente teorías acerca de la sustancia y el proceso de las políticas. Estas proposiciones, al emanciparse de la sujeción a un paradigma teórico-ideológico particular, servirían para dar una cuenta más completa de la complejidad del mundo social y capturar de manera más analítica sus interdependencias y contingencias (Linder y Peters, 1984:237-240).

Este llamado fue acogido con receptividad en la comunidad de políticas. Sin embargo, más que converger en un cuerpo sistemático de proposiciones, conectadas entre sí como sistema por un lenguaje meta-teórico común (Ostrom, 2010:28), el diseño se conformó

progresivamente en torno a cuatro propuestas teóricas separadas, amparadas en distintas interpretaciones y usos del lenguaje compartido (cuadro 1).

Cuadro 1

Cuatro perspectivas del diseño de políticas

Diseño como	Combinación sistémica de mecanismos institucionales	Gobernanza reflexiva de problemas	Construcción social de poblaciones objetivo	Selección y calibración anidada de instrumentos
Complejidad	Multiplicidad de factores y condiciones dinámicas de carácter institucional	Ambigüedad, incertidumbre, dispersión e impredecibilidad	Multiplicidad de factores simbólicos, materiales, normativos y cognitivos	Niveles anidados de objetivos, medios, actores e ideas
Utilidad	Enfoque de rango medio, prospectivo, capaz de contrarrestar sesgos	Meta-marco orientado a la emancipación	Construcción de diseños democráticos y autocorrectivos	Efectividad en logro de objetivos claramente delimitados
Contextualidad	Ecología de contextos sistémicos, sectoriales y organizacionales	Complejo de factores que condiciona el carácter apropiado de marcos y narrativas	Sensibilidad a multiplicidad de demandas normativas	Modos de gobernanza y lógicas de políticas preestablecidas y persistentes
Proposiciones causales (problemas)	Complejidad de problemas y relación con capacidades de intervención	Construcciones sociales fáctico-normativas con grados variables de estructuración	Construcciones sociales vinculadas a representaciones de población objetivo	Énfasis en objetivos Perspectiva despolitizada centrada en el gobierno
Proposiciones instrumentales (instrumentos)	Mezclas de mecanismos de intervención en tanto operadores de cambios sistémicos	Predeterminados por marcos	Dispositivos socio-técnicos que materializan modos de regulación	Selección y calibración de herramientas de implementación sustantivas y procedimentales
Proposiciones normativas (valores)	Fundamentales e instrumentales, ubicados en múltiples dimensiones	Complejos, múltiples y disputados, susceptibles de clarificación y operacionalización	Crítica a manipulación y exclusión, promoción de valores democráticos	Perspectiva funcionalista desideologizada
Proposiciones operativas (implementación)	Ámbito y estilo organizacional de intervención	Combinación de mapeo hacia adelante y hacia atrás en función de lograr aprendizaje	Estructuras burocráticas que varían según niveles de discrecionalidad y recursos	Operacionalización y calibración continua de los instrumentos, ámbito administrativo

Fuente: elaborado por el autor.

¿Cuáles fueron las causas de esta escisión temprana, contrastante con la trayectoria convergente seguida por marcos analíticos como las coaliciones promotoras (ACF) y el análisis y desarrollo institucional (IAD)? La explicación abarca varios factores. En primer lugar, en tanto la retroalimentación teoría-práctica persistía –y en buena medida persiste– como deuda común de la comunidad de políticas, la perspectiva del diseño fue entusiastamente reivindicada por las distintas aproximaciones teóricas interesadas en la acción gubernamental. El ambiente intelectual pluralista estimulado por la crisis del paradigma racionalista, la renovación de los enfoques institucionalistas y la irrupción de las perspectivas interpretativistas, también animó tendencias centrifugas y animó cierto grado de competencia.

En segundo lugar, la magnitud de los desafíos internos confrontados por esta perspectiva fue determinante de la fragmentación. El formidable reto teórico de ordenar y jerarquizar la diversidad de factores, valores y actores intervinientes en los procesos de políticas, sin perder el horizonte de la utilidad práctica, dificultó la consolidación de un núcleo de proposiciones teóricas que fuese ampliamente aceptado.

A lo anterior se sumó, en tercer lugar, la distancia existente entre los planos intelectuales de los dos componentes del término. La brecha entre los supuestos ontológicos del pensamiento de diseño (ingeniería, arquitectura, publicidad) y de políticas (economía, ciencia política, sociología) se manifestó en problemas de asociación. Esto se reflejó en una fractura entre aquellos que, siguiendo una lógica ingenieril de diseño, se apegaron a la imagen de un mundo técnico ordenado, con relaciones lineales y objetos inertes, y los que, aproximándose desde las políticas públicas, ubicaron al diseño en un mundo político desordenado y conflictivo, con multiplicidad de relaciones entre objetos dinámicos.

El diseño también confrontó desafíos externos. Se insertó en una arena académica ocupada por marcos analíticos alternativos en búsqueda de afirmación y en una arena práctica poblada por emprendedores, asesores y analistas de políticas, equipados con distintas perspectivas conceptuales y herramientas técnicas para proponer y evaluar alternativas. La inevitable tensión entre la rigurosidad analítica y la utilidad práctica tendió a resolverse a través de la escisión entre distintas posturas teóricas.

La pluralidad constitutiva de la estructura del diseño se constata en dos niveles interconectados. En el plano meta-teórico, como se deslizó previamente, hay tres supuestos comunes a cualquier postura de diseño: la complejidad, la utilidad y la contextualidad. Estos principios corresponden a posturas ontológicas fundamentales, de carácter filosófico (complejidad), científico (utilidad) o transversales (contextualidad). En el plano teórico, es posible identificar cuatro conjuntos de proposiciones recurrentes en las distintas ópticas del diseño, referidas a los problemas, instrumentos, valores y estructuras organizacionales que, como materiales de trabajo, se combinan en los esfuerzos de diseño.

En la lógica filosófico-ontológica, es decir, como concepción del mundo, las políticas públicas son definidas como conjuntos parcialmente articulados que operan en sistemas adaptativos complejos: se componen de múltiples entidades o variables, cuyo comportamiento no es lineal, sino que depende de su combinación e interacción con otros objetos dinámicos, a partir de la cual se producen resultados difíciles de predecir.

En cuanto a la postura científico-ontológica, referida a la concepción del conocimiento sobre el mundo, la validez del conocimiento sobre diseño es una función de su valor o utilidad para la toma de decisiones y resolución de problemas. La existencia misma de las teorías de diseño se justifica en su promesa de servir a la mejora de las políticas, independientemente de los fines normativos y orientaciones ideológicas asumidas por los decisores.

El supuesto de la contexto-dependencia puede expresarse tanto filosófica como científicamente. En tanto concepción directa de la realidad, implica que las políticas, como fenómenos concretos, operan en interacción con factores que se encuentran en su entorno y que determinan la estructura de oportunidades y restricciones que los diseñadores pueden explotar. En tanto concepción del conocimiento sobre la realidad, significa que los hallazgos sobre las políticas producidos en determinado contexto están intrínsecamente ligados a su ámbito de producción y su integridad y sentido pueden ser severamente erosionados si son trasladados a otros contextos (Linder y Peters, 1995).

Estos tres principios son intrínsecos y subyacentes a cualquier aproximación al diseño. Su interpretación explícita y sus implicaciones teóricas y empíricas, sin embargo, difieren. Estas diferencias pueden ser observadas en cada uno de sus componentes teóricos: problemas, instrumentos, valores e implementación.

En efecto, las teorías del diseño surgen de interconectar de manera más o menos explícitas y sistemáticas cuatro «modelos» (Linder y Peters, 1984:240-241; Peters, 2018:21-23). La dimensión de los problemas se expresa en una concepción de la causalidad; la dimensión de los instrumentos, en una concepción de la instrumentación; la dimensión de los valores, en una concepción de la evaluación, y la dimensión de la implementación, en una concepción de la intervención. Las teorías del diseño combinan así proposiciones causales (sobre problemas y resultados), instrumentales y evaluativas en función de responder a preguntas sobre cómo han sido, son o deberían ser diseñadas las políticas.

El diseño como combinación de mecanismos institucionales: una perspectiva sistémica

La primera aproximación deriva de los trabajos elaborados por Linder y Peters (1984;1987; 1988;1989;1990;1991;1998) y Peters (2005a; 2005b; 2005c) a lo largo de varias décadas. En esta lógica institucional, el diseño consiste en un meta-enfoque que ofrece guías para articular valores, modelos de causalidad y estrategias de selección de instrumentos con el

fin de producir mejores decisiones (Linder y Peters, 1987:468; 1988:743). Ocurre en un espacio multidimensional, no es reductible a un ejercicio de formulación de alternativas, selección de políticas o implementación de intervenciones, ni tampoco equivale al mero razonamiento instrumental (Linder y Peters, 1988:743-744).

El diseño enlaza de manera más o menos coherente decisiones respecto a tres mecanismos institucionales. La formulación contiene la definición de objetivos y selección de instrumentos en instancias dominadas por autoridades centrales; la implementación implica la aplicación operativa de los instrumentos por parte de organizaciones y grupos usualmente articulados mediante estructuras de implementación; el mecanismo contextual relaciona el diseño con sus condicionantes externos, ubicados a nivel del problema, de las organizaciones específicas o del sistema político en general (Linder y Peters, 1987:469). Diseñar políticas es, en consecuencia, un ejercicio de alineación institucional, que involucra modelar y guiar los mecanismos de modo que faciliten formas adecuadas de aprendizaje (sobre el contexto) y adaptación (de las políticas) conducentes a resultados apropiados (Linder y Peters, 1990:71).

Esta teoría se plantea como respuesta a la creciente complejidad del mundo social y a la necesidad de introducir razonamiento sistemático en la creación de las políticas (Linder y Peters, 1984:239). La complejidad se expresa en la diversidad de componentes del diseño, las dimensiones relevantes en cada componente, los actores y organizaciones involucradas, sus diversas preferencias sustantivas y procedimentales, y la superposición de niveles contextuales, así como en el carácter dinámico de los patrones de combinación de todos estos elementos.

A diferencia de los marcos sobre el proceso de políticas, limitados a explicar y evaluar los determinantes y efectos de las decisiones, el diseño declara su intención de servir prospectivamente a la formulación de alternativas (Linder y Peters, 1984:240). La utilidad práctica se expresa en la orientación temporal y el nivel de análisis. Es una perspectiva *ex ante*, anticipatoria, de la política (Linder y Peters, 1987:471), ubicada en un rango medio en el continuo entre abstracción y precisión teórica (Linder y Peters, 1984:246). Frente a los sesgos causales (preferencias irreflexivas por ciertas teorías del mundo social), instrumentales (a favor de ciertos instrumentos), normativos (ciertos valores) e institucionales (ciertos modos de implementación) que dominan el mundo real de la intervención gubernamental, el diseño se propone hacer más conscientes y sistemáticas las elecciones (Linder y Peters, 1991:127-129).

Las percepciones que guían el diseño son producidas en una ecología de contextos. El contexto de las operaciones de políticas abarca el marco organizacional, institucional y sistémico en que operan los decisores, la situación problemática que crea la necesidad de intervención o, más ambiguamente, una constelación singular y única de eventos y

circunstancias (Linder y Peters, 1989:37-38). El contexto como problema introduce un conjunto de condiciones y restricciones asociadas al ámbito organizacional en el que se diseña. Las políticas también responden a los modelos culturales y profesionales, tipos de clientelas, y constelaciones de actores que predominan en un sector específico. Factores sistémicos como los estilos nacionales, culturas políticas y clivajes sociales condicionan el rango de lo aceptable cuando se diseña una política (Linder y Peters, 1989:49-52).

Los modelos de causalidad contienen hipótesis sobre la estructura causal de los problemas. Caracterizar los problemas en esta perspectiva implica conectar sus atributos con las capacidades del gobierno y los instrumentos disponibles, anticipando las consecuencias de adoptar determinadas interpretaciones del problema sobre la distribución de poder y recursos entre las agencias de implementación y los grupos sociales. Conlleva «etiquetar» sectorialmente el problema y evaluarlo en función de si posee o no solución finita; su grado de complejidad política, técnica y causal; el alcance y rango de sus efectos; la posibilidad de segmentarlo y expresarlo en términos monetarios; el alcance de su ámbito de afectación; y su grado de interdependencia con otros problemas (Peters, 2005a).

Los instrumentos son el componente básico del diseño. Son concebidos como mezclas de recursos y mecanismos de acción que se combinan en la elaboración de cualquier política (Peters, 2005b:74; 2005c:357). En un sentido instrumental, la perspectiva de diseño es una respuesta analítica a la tendencia a seleccionar instrumentos por sesgos de familiaridad, costumbre, ideología, cultura organizacional o formación profesional. La teoría institucional de los instrumentos es comprensiva y abarca los atributos instrumentales, sus contextos, usuarios y criterios de evaluación (Linder y Peters, 1989:42).

Además de las dimensiones internas de los instrumentos, referidas a la intensidad de recursos, nivel de focalización, riesgo político y grado de coercitividad, es necesario considerar factores exógenos de oferta y demanda como los niveles de dotación de recursos gubernamentales, las capacidades instaladas para la implementación, la disposición y creencias de las poblaciones objetivo y la adecuación al problema. Estas categorías no se presentan como propiedades objetivas, sino que son construidas socialmente y filtradas por los valores y percepciones de los actores (Linder y Peters, 1998:41).

El modelo de evaluación relaciona los resultados de las políticas con una serie de premisas normativas (Linder y Peters, 1984:241). Los valores suelen expresarse en los objetivos y los criterios con los que se evalúan los resultados de las intervenciones. Se utilizan habitualmente criterios sustantivos sobre los fines esperados y criterios procedimentales sobre el proceso seguido para llegar a dichos fines.

La evaluación es quizá el componente menos teorizado del diseño: si bien se identifican múltiples facetas (económica, política, administrativa y ética) y la existencia de contradicciones y compensaciones entre ellas (Peters, 2005b:75), no hay una conexión

suficientemente precisa de los valores con los demás componentes. La oposición planteada entre proposiciones causales y normativas, es decir, entre «ciencia convencional» y «valores ideológicos», incide en este descuido por la evaluación normativa (Linder y Peters, 1984:250).

La implementación fue inicialmente prevista como un componente secundario del modelo de intervención, un derivado casi automático de la selección de instrumentos. Sin embargo, la definición del ámbito y estilo organizacional, para implementar las políticas, ha sido luego separada como señal de la influencia de la política organizacional y la complejidad que han adquirido las estructuras de implementación al incorporar crecientemente a agentes privados y sociales en redes multisectoriales (Peters, 2005c:359). Carecemos aun de una teoría sólida respecto a los patrones o criterios de combinación organización-instrumento (Linder y Peters, 1991:130).

El diseño como gobernanza reflexiva de problemas: una perspectiva enfocada en los problemas públicos

Esta perspectiva se inscribe en el llamado giro argumentativo (Hoppe, 1999). El enfoque en la problematización y la reflexividad son sus principios fundamentales (Hoppe, 2011). Parte de los esfuerzos (Bobrow y Dryzek, 1987; Dryzek y Ripley, 1988; Bobrow, 2006) se ha orientado por el principio reflexivo, mientras otra parte (Hoppe, van de Graaf y van Dijk, 1987; Hisschemöller y Hoppe, 1995; Colebatch, 2010; Hoppe, 2010) se ha dirigido a analizar las lógicas y procesos de estructuración de los problemas públicos. A pesar de estos distintos énfasis, las afinidades y líneas de continuidad entre ambos conjuntos son patentes.

El diseño es concebido como un proceso iterativo e interpretativo de clarificación de valores, caracterización de contextos, estructuración de problemas y evaluación de audiencias, orientado en su conjunto al logro de resultados colectivos valiosos (Bobrow y Dryzek, 1987:19; Hoppe, 2011:3). Es un proceso reflexivo y deliberativo, en tanto ocurre en un marco de narrativas, enfoques técnicos y marcos epistemológicos diferentes, introducidos por los diversos actores.

El diseño constituye un marco integrativo de orden superior, útil para explicitar y comparar los paradigmas y las narrativas que, usualmente de manera subrepticia, guían la elaboración de políticas. El potencial crítico del diseño radica en su capacidad de exponer los supuestos cognitivos y normativos subyacentes que dominan las prácticas hegemónicas de las políticas, igualar las capacidades discursivas y argumentativas de los actores intervinientes y crear condiciones deliberativas para la innovación democrática del orden político (Bobrow y Dryzek, 1987:176-179; Bobrow, 2006:90).

Como actividad necesaria y ubicua, pero difícil (Bobrow, 2006:75), la práctica dominante del diseño suele restringir el potencial de transformación. La hegemonía de

determinados marcos epistémicos reduce el margen para el diseño reflexivo tanto a nivel intelectual, a través de la supresión de la crítica, como político, mediante la imposición jerárquica de los aparatos y estructuras político-burocráticas (Dryzek y Ripley, 1988:711).

El resultado es una tendencia persistente a reproducir los paradigmas establecidos y sus sesgos sobre la definición de valores, instrumentos, contextos y resultados. Este «cierre» es funcional a la necesidad de contener los problemas en niveles «adecuados» de estructuración, para lo cual se apela a tácticas de restricción del número de voces (arguyendo el carácter técnico-especializado del problema) y del rango de argumentos (expresando de antemano el problema en términos económicos, como una función de costos y beneficios) (Hisschemöller y Hoppe, 1995:42-43).

El diseño cumple una doble función discursivo-evaluativa, en la forma de meta-marco para hacer crítica de los marcos, e instrumental, en tanto estrategia de gobernanza para intervenir sobre los problemas. En este último sentido, se diseña tejiendo dinámicas de interpretación, lucha por el poder y participación en procesos iterativos de construcción y reconstrucción colectiva de los problemas (Hoppe, 2010:5).

Estas dinámicas involucran a formuladores, agentes y poblaciones objetivo, quienes, a partir de sus propios mapas cognitivos, desarrollan un diálogo entre intenciones y acciones e intentan controlar la sensación, exploración, descomposición y definición de los problemas, confrontando continuamente el doble riesgo de un cierre autoritario prematuro o una deriva hacia el caos intelectual y la indecisión política (Hoppe, van de Graaf y van Dijk, 1987:581; Hoppe, 2011:20). La incapacidad de integrar la diversidad de actores y argumentos concernidos convierte a las controversias en «intratables» (Hisschemöller y Hoppe, 1995:43).

El diseño se enfrenta a un mundo complejo, caracterizado por la ambigüedad y disputa entre valores, la incertidumbre sobre los medios, la dispersión del control y la impredecibilidad de los resultados (Bobrow y Dryzek, 1987:19). A pesar de los mejores esfuerzos tecnocráticos, la complejidad del diseño no puede ser capturada en modelos estructurados (Bobrow, 2006:78). Precisamente, la principal limitación de los marcos o paradigmas reside en su propensión a imponer valores, contextos y audiencias predefinidos, divorciados de la siempre más compleja realidad concreta.

La utilidad práctica es un imperativo común a los distintos marcos y epistemologías. Por un lado, Bobrow y Dryzek (1987:171) destacan del análisis crítico su inherente orientación política, expresada en su capacidad de integrar las voces excluidas en procesos factibles de emancipación. Por el otro, esta perspectiva desecha la idea de «análisis de políticas» y se centra en el «trabajo de políticas», observando lo que los diversos actores, ubicados dentro o fuera del gobierno, hacen realmente en la práctica cotidiana para navegar en la acción gubernamental (Colebatch, Hoppe y Noordegraaf, 2010:239).

El contexto es clave en esta perspectiva: la utilidad de los marcos y la adecuación de las narrativas son sensibles a la singularidad contextual. El contexto es caracterizado en cinco dimensiones: complejidad e incertidumbre del sistema de decisión; posibilidades de retroalimentación; nivel de concentración del control; estabilidad del asunto o sector de política, y estilo cognitivo de la audiencia (Bobrow y Dryzek, 1987:202-205).

Los problemas tienen varias dimensiones, pueden ser definidos desde múltiples perspectivas, y constituyen el eje central del conflicto y la ambigüedad propias del diseño. Como brechas construidas socialmente entre hechos fácticos y aspiraciones normativas, los problemas varían en términos del grado de conocimiento sobre sus causas y posibles soluciones y el nivel de consenso sobre los valores en juego. Del cruce entre ambas dimensiones derivan problemas estructurados, semi-estructurados (en sus objetivos o en sus medios) o desestructurados (Hisschemöller y Hoppe, 1995).

Los instrumentos son el punto oscuro de esta perspectiva, opacados por el énfasis en rastrear, por fuera de la apariencia materializada en dispositivos, las lógicas subyacentes a las políticas. Los distintos marcos contienen inventarios estándar de instrumentos preferidos que, por uso repetido, producen alternativas cerradas y mecánicas (Bobrow y Dryzek, 1987:208). Los retos instrumentales del diseño son: ampliar las búsquedas de instrumentos —apelando a las analogías, la creatividad y la experiencia histórica— e incorporar mayores grados de especificación en el proceso de implementación.

Los valores son complejos, múltiples y disputados; una operación central del diseño es clarificarlos y operacionalizarlos de modo que sirvan a la creación y evaluación de programas de acción (Bobrow y Dryzek, 1987:201). La gobernanza de los problemas se desarrolla a modo de un intercambio de preguntas y respuestas, en el que se valora la pluralidad de opciones normativas disponibles y se crean condiciones para una conciliación mínima que permita la intervención sobre al menos algunos de los aspectos tratables del problema (Hoppe, 2010:5-8).

La pluralidad de estrategias y modos de implementación es parte central del enfoque. En esta lógica, se aboga por desplazar el dominio de la perspectiva top-down de los decisores por un equilibrio entre el mapeo prospectivo y los mapeos retrospectivos (bottom up) desde los agentes y las poblaciones objetivo (Hoppe, van de Graaf y van Dijk, 1987; Bobrow, 2006; Hoppe, 2011). Las estrategias de implementación deben corresponder a los problemas: frente a problemas estructurados, en los que existe acuerdo fundamental entre los marcos, el estilo jerárquico tiene sentido, pero frente a controversias intratables es preferible apelar a mecanismos de deliberación y aprendizaje que desaten dinámicas de innovación (Hisschemöller y Hoppe, 1995).

El diseño como construcción social de poblaciones objetivo: una perspectiva enfocada en los efectos políticos del diseño

Esta concepción parte del supuesto constructivista de que las interpretaciones del mundo producen realidades sociales (Schneider y Sidney, 2009:106). Las políticas son mecanismos de acción pública que integran determinadas construcciones sociales del problema, el conocimiento y los destinatarios, de acuerdo con las cuales asignan de manera vinculante valores y cargas (Schneider e Ingram, 1997:2).

El diseño constituye una creación compleja, pero deliberada. Surge del ensamblaje de múltiples elementos que son articulados para servir determinados valores, propósitos o intereses (Ingram y Schneider, 1992:71; Schneider e Ingram, 1997:69). La idea principal es que los diseños —al transmitir mensajes simbólicos diferenciados y entregar desigualmente recursos materiales a las poblaciones objetivo— producen orientaciones cívicas, patrones de participación y modos de interacción heterogéneos, determinando en última instancia la calidad de la vida democrática.

El diseño se inscribe en un marco de dinámicas de traducción, interpretación e intervención que conecta causalmente la creación de políticas con sus contextos temáticos y societales; en un proceso de retroalimentación continua que puede ser virtuoso o, más frecuentemente, degenerativo (Schneider e Ingram, 1997:73). Los diseños surgen en contextos específicos marcados por determinadas construcciones sociales, estructuras de poder político y culturas institucionales.

Estos parámetros se insertan en las políticas a través de las dinámicas de diseño, en las que interactúan las restricciones contextuales con las intenciones de los diseñadores. Las reinterpretaciones, los cálculos políticos, las iniciativas emprendedoras y las actividades de análisis, interactuando de manera tensa, pueden producir diseños orientados por manipulación política, conocimiento científico o, idealmente, aprendizaje institucional.

Los diseños así ensamblados se insertan en el contexto estructural mediante dinámicas de traducción, a través de las cuales envían mensajes simbólicos, transmiten información y ofrecen experiencias que influyen sobre los comportamientos, valores y voluntad de participación de sus destinatarios. Estas dinámicas producen a su vez efectos sistémicos sobre las instituciones democráticas, las nociones de justicia y ciudadanía, y la capacidad de resolución de problemas. Estos efectos estructurales realimentan el contexto sectorial, reproduciendo o alterando las representaciones, estructuras de poder y culturas institucionales que dominarán los diseños sucesivos (Schneider e Ingram, 1997:73-81).

La perspectiva del diseño se distingue de los enfoques del proceso de políticas por abrir la caja negra de la política, desentrañando la complejidad de sus elementos (Schneider e Ingram, 1997:83). La complejidad en el diseño no se refiere solo a la multiplicidad de componentes y a la tensión interna entre dimensiones instrumentales y simbólicas, o lógicas

políticas y científicas, sino a la anidación de niveles de diseños y la superposición usualmente confusa y tensa de factores simbólicos (construcciones sociales), materiales (niveles de poder), normativos (culturas institucionales) y cognitivos (capacidades de cálculo) que, en conjunto, definen los efectos sociopolíticos del diseño.

La teoría del diseño busca compensar las limitaciones de las teorías tradicionales. Debido a que reducen las políticas a una sola dimensión y subestiman el rol de las construcciones sociales, las teorías pluralistas y de elección racional, el enfoque de ciencias de políticas y las teorías críticas habrían producido perspectivas sesgadas del diseño y contribuido a profundizar la crisis democrática (deLeon, 1988; Schneider e Ingram, 1997). Por el contrario, esta teoría busca servir a la creación de diseños democráticos, que evadan la propensión a reproducir privilegios y estigmas, introduzcan mecanismos de retroalimentación auto-correctiva y faciliten formas superiores de convivencia democrática (Schneider e Ingram, 1997:5; Schneider y Sidney, 2009:111).

Contra la tendencia de las teorías tradicionales a producir análisis descontextualizados (deLeon, 1988:300; Schneider e Ingram, 1988:62), la sensibilidad al contexto conduce a contemplar la combinación única de múltiples niveles (sociales y sectoriales), dimensiones (materiales y simbólicas), lógicas (políticas y científico-profesionales) y demandas (resolución de problemas, promoción de justicia, fortalecimiento de las instituciones democráticas, creación de ciudadanía) que condiciona e interactúa con la intención de diseño.

Las políticas son desagregadas por las autoras en estructuras de implementación, poblaciones objetivo y metas o problemas, interconectadas mediante herramientas, reglas, lógicas y supuestos (Schneider e Ingram, 1997:82). Los problemas y objetivos son percibidos como un solo componente; aunque suelen presentarse bajo un lenguaje técnico, son también construcciones sociales. Se ligan a la concepción sobre el valor de la población objetivo y el conocimiento apropiado, y difieren en su nivel de claridad, consenso y adecuación al contexto.

Los instrumentos no son herramientas objetivas sino dispositivos socio-técnicos de carácter institucional que transmiten valores, expresan concepciones ideológicas y materializan modos de regulación y control sociopolítico (Lascoumes y LaGalès, 2007:11). Pueden identificarse cinco grupos de herramientas por el grado y proximidad de la coerción que ejercen sobre sus destinatarios: autoridad; incentivos o sanciones; construcción de capacidades; exhortación y aprendizaje (Schneider e Ingram, 1997:93). Los diseños democráticos se caracterizan en particular por promover a través de sus instrumentos el aprendizaje y estimular la auto-corrección autónoma de las políticas.

La dimensión valorativa es fundamental en esta concepción: las políticas se inscriben en lógicas subyacentes, integran supuestos normativos y son portadoras de mensajes de valor sobre la legitimidad de los problemas, la idoneidad del conocimiento y el peso político

y valor social de las poblaciones objetivo (Ingram y Schneider, 1992:72). El centro del cuestionamiento a las teorías tradicionales se refiere precisamente a sus sesgos normativos implícitos (deLeon, 1998). La crítica de esta teoría a los patrones degenerativo y científico de políticas es fundamentalmente ética, y se enfoca en el rechazo a la manipulación y profundización de la desigualdad. El diseño democrático corregiría estos sesgos al anticipar los impactos políticos de las políticas, apelar a representaciones innovadoras de las poblaciones objetivo e introducir instrumentos favorables a su empoderamiento (Ingram y Schneider, 1992:93).

La implementación es entendida como un valor agregado adicional al diseño. Consiste en esencia en entregar los beneficios y cargas a los destinatarios, quienes se exponen a distintos niveles de ambos según hayan sido construidos como aventajados (alto poder, valoración positiva), desafiantes (alto poder, valoración negativa), dependientes (bajo poder, valoración positiva) o desviados (bajo poder, valoración negativa). Según el grupo meta al que se dirigen y el patrón bajo el que operan, los agentes de implementación también difieren en los grados de autonomía y dotaciones de recursos que reciben para aplicar y ajustar los instrumentos, reglas y lógicas de la política (Schneider e Ingram, 1988:71).

El diseño como selección y calibración anidada de instrumentos: una perspectiva enfocada en los programas

Esta perspectiva replantea el diseño en clave consistentemente instrumental. Frente al desplazamiento del diseño por los estudios sobre gobernanza, y ante la insuficiencia de estos análisis para dar cuenta de la multiplicidad de dinámicas y factores intervinientes en los procesos de políticas, este llamado «nuevo» diseño se propuso incorporar tres innovaciones: el análisis de la dimensión procedimental de las herramientas; un foco en los mixes de políticas y un modelo micro de calibración instrumental (Howlett, 2011:53; Howlett y Lejano, 2013:365).

Las políticas son definidas como arreglos complejos e interdependientes de objetivos y medios ubicados en tres niveles de abstracción (Howlett, 2011:16). El nivel (macro) de los arreglos de gobernanza es de alcance sistémico y abarca los propósitos abstractos y preferencias de implementación establecidas en el régimen político. El nivel (meso) del régimen de políticas corresponde a las lógicas sectoriales, expresadas a nivel de subsistemas de políticas en conjuntos estratégicos de objetivos y estilos de implementación. El nivel (micro) de diseño administrativo-operacional se refiere a la definición de metas programáticas y el ajuste operativo de los instrumentos (Howlett, 2009:76-83; Howlett y Cashore, 2009:39).

El argumento general es que, a mayor abstracción, menor capacidad de diseño. Cada nivel restringe y condiciona el margen de posibilidades de los niveles inferiores. El diseño implica así un esfuerzo consciente por identificar los márgenes diferenciados de

«diseñabilidad» y, explotando sus confines, mejorar la efectividad de los procesos y resultados de políticas (Howlett, 2011:22). A diferencia de posturas que enfatizan los impactos sistémicos de las políticas, el diseño ocurre aquí dentro de modos de gobernanza dados. Su alcance se restringe, primero, a definir a nivel estratégico objetivos e instrumentos de políticas (formulación), y, segundo, a operacionalizarlos y calibrarlos en un ajuste continuo (implementación).

El nuevo diseño se justifica como una estrategia teórica multinivel para lidiar con la creciente complejidad de las sociedades y la multiplicación de sus interdependencias. El modelo anidado organiza y estructura la complejidad, usando la segmentación de niveles para evaluar los efectos restrictivos de factores de orden superior sobre otros de orden inferior, en una trayectoria de reducción progresiva de alternativas que facilita la toma de decisiones (Howlett, 2009:76).

Esta perspectiva es especialmente consistente en su objetivo de contribuir a la labor práctica de los diseñadores. Estos autores han articulado un conjunto de criterios de buen diseño que deberían responder mejor a la naturaleza compleja y contextual de la actividad. Frente a la diversidad de elementos que se combinan regularmente en forma de combinaciones de políticas, se reivindica la búsqueda de coherencia (entre niveles de objetivos), consistencia (entre niveles de medios) y congruencia (entre objetivos y medios, dentro y entre niveles) como claves de la efectividad (Howlett, 2009:74).

Con respecto a la pluralidad de instrumentos y su incidencia potencialmente conflictiva sobre las poblaciones objetivo, se plantea la búsqueda de combinaciones virtuosas y la supresión de duplicidades innecesarias. En referencia al contexto, se sugiere procurar el ajuste a la lógica de política y al modo de gobernanza, y desarrollar una gestión inteligente del margen de maniobra del diseñador (Howlett y Rayner, 2013:175-177).

La contracara de la utilidad es la reducción del contexto a modos preestablecidos de gobernanza. Se presume que la aceptabilidad de las alternativas y de sus consecuencias está fuertemente condicionada por las ideas, actores e intereses prevalecientes en el sistema político (Howlett, 2011:4). A pesar de ello, los subsistemas, en tanto ámbitos especializados de formulación, pueden producir arreglos diversos entre sí. En este nivel son determinantes la experiencia con problemas previos, la familiaridad con ciertos tipos de instrumentos y las dotaciones de recursos estatales (Howlett, 2009:80). Al operar en un espacio predeterminado por múltiples niveles y legados, el diseñador debe enfocarse en reconocer y explotar de manera efectiva los márgenes de intervención disponibles (Howlett, 2011:142).

Este enfoque omite las proposiciones explícitas sobre los problemas y las sustituye por unas pocas consideraciones sobre los objetivos (Howlett, 2011:35). Este giro corresponde a una óptica de diseño despolitizada, centrada en el gobierno, fundada en la confianza en

su disposición y capacidad de producir soluciones con independencia de la naturaleza de los problemas o los actores involucrados.

Los instrumentos son la pieza central del enfoque: el diseño consiste básicamente en análisis, selección y calibración de herramientas (Howlett, 2011:22). Son definidos bajo una lógica funcionalista como técnicas multipropósitos mediante las cuales los gobiernos intentan lograr sus propósitos. Las herramientas de implementación son un subgrupo de instrumentos orientados específicamente a afectar la producción pública de bienes y servicios. Las herramientas sustantivas son usadas con ese fin directo, mientras que las procedimentales alteran el comportamiento de los actores, incidiendo en el proceso de la política más que en su sustancia (Howlett, 2011:24).

La dimensión normativa es prácticamente obviada. Aunque se reconoce la existencia de preferencias normativas en la selección de objetivos, hay una omisión del trasfondo ideológico y los conflictos que rodean las decisiones sobre priorización de valores. Esto está vinculado a la escala técnico-programática de la teoría y la definición de la efectividad como fin casi único del diseño. Los criterios de evaluación de instrumentos son delimitados a su dimensión funcional, expresada en la intensidad de uso de determinados recursos y la capacidad de focalizar la población objetivo que recibe la intervención (Howlett, 2011:55-56).

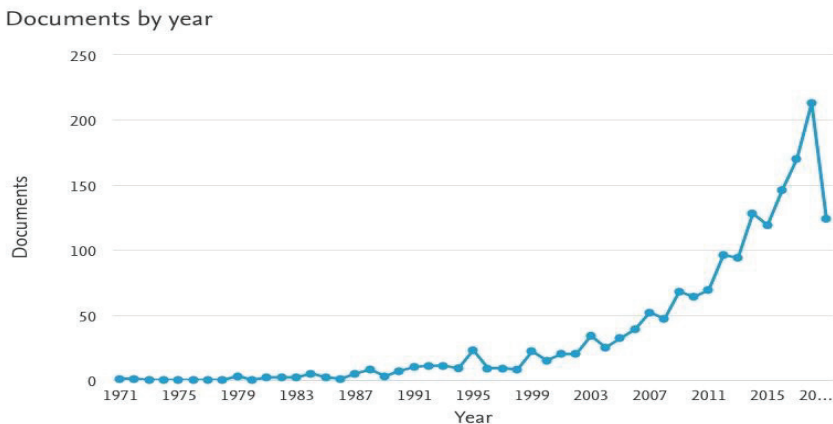
La implementación, finalmente, es vista como la operacionalización micro de las políticas. Esta actividad se desarrollaría dentro de la administración pública y su influencia estaría restringida a precisar en términos programáticos metas e instrumentos. Consiste en generar congruencia entre las metas operativas y las calibraciones de los instrumentos, para lo cual se sugiere considerar atributos como la intensidad de recursos, la precisión, las restricciones sobre la intervención estatal, la visibilidad y la disponibilidad de estructuras de implementación ya existentes (Howlett, 2011:83-84).

El crecimiento exponencial del interés en el diseño: fase de consolidación (2012 en adelante)

La perspectiva del diseño ha entrado en una reciente fase de consolidación, marcada por la multiplicación de publicaciones y la expansión del andamiaje institucional de soporte a lo que ahora empieza a perfilarse como una comunidad de diseño de políticas. En una búsqueda del término *policy design* (títulos y palabras claves) en la base de publicaciones indexadas Scopus, se contabilizaron alrededor de 900 libros, artículos y capítulos de libros publicados entre 2012 y 2018. El promedio de 130 publicaciones anuales en este período contrasta con la media de alrededor de 50 del período equivalente inmediatamente anterior (2005-2011) (gráfico 1; ver también el texto de presentación de este dossier).

Gráfico 1

Publicaciones sobre *policy design* en SCOPUS (1971-2018)



Fuente: Scopus

Esta expansión ha sido innegablemente favorecida por el afianzamiento institucional del estudio sobre diseño. Destacan el lanzamiento de nuevas publicaciones de alto nivel (revistas como *Annual Review of Policy Design* y *Policy Design and Practice*, libros como *Policy Problems and Policy Design* y manuales como el *Routledge Handbook of Policy Design*), la atención al diseño en revistas de alto impacto (ediciones temáticas de *Policy Sciences* y *Public Administration and Development*), el posicionamiento en asociaciones y eventos académicos (como los talleres y conferencias de International Public Policy Association) y la creación de instancias orientadas a la divulgación y asesoría (Policy Design Lab y decenas de laboratorios multi-sectoriales a nivel nacional y local).

Esta intensificación del debate sobre diseño ha estado caracterizada por varias tendencias. En lugar de una proliferación de teorías alternativas, los cuatro enfoques previamente presentados han tendido a arraigarse. Esto se ha reflejado en la desagregación de sus proposiciones teóricas y su progresiva apertura al diálogo y retroalimentación con otras perspectivas y enfoques de análisis, dentro y fuera de los estudios de políticas. Esta consolidación de las demarcaciones teóricas se ha afirmado gracias a una reflexión inédita sobre sus divergentes raíces ontológicas y posicionamientos metodológicos.

Una consolidación desequilibrada: entre la hegemonía y la crítica

La contribución de los cuatro enfoques a la consolidación del diseño ha sido desigual. La noción del diseño como instrumentación ha ganado una indiscutible notoriedad

(Howlett, 2014). Al dar mayor énfasis a la complejidad y observar de manera más analítica la interacción entre instituciones y diseño de políticas, estos autores han profundizado en las connotaciones más precisas de una perspectiva de diseño. En particular, han analizado la dimensión espacial y temporal del diseño e incorporado el estudio de las capacidades estatales requeridas para producir buenos diseños.

Entre otras innovaciones y contribuciones, estos trabajos han discutido las múltiples variedades (analíticas, operativas y políticas) y niveles (individual, organizacional y sistémico) de las capacidades de diseño (Mukherjee y Bali, 2018; Bali y Ramesh, 2018). Otro aporte se refiere al espectro de modalidades de diseño, que abarca desde el diseño de paquetes personalizados hasta el no-diseño, pasando por estrategias intermedias de copia, superposición y estiramiento (Howlett y Mukherjee, 2018a). El modo de diseño dominante dependería de la intención y grado de conocimiento del gobierno (Howlett y Mukherjee, 2018b).

Otra línea de trabajo se orienta a explicar los efectos de las combinaciones o mixes de políticas. Los mixes no solo abarcan múltiples objetivos e instrumentos, sino que pueden incluir horizontalmente distintos sectores de política y verticalmente varios niveles de gobierno (Howlett, How y del Río, 2015). Las políticas, al igual que las instituciones, se inscriben en trayectorias temporales marcadas por herencias y legados, pudiendo evolucionar (o ser creados) siguiendo patrones de superposición, deriva, conversión o reemplazo (Howlett, Mukherjee y Rayner, 2018).

Finalmente, los autores han agregado a la discusión nuevos atributos de «buen diseño». Se refieren a la necesidad de alcanzar distintos niveles de efectividad (Howlett y Mukherjee, 2018c; Peters *et al.*, 2018); promover complementariedades y sinergias entre instrumentos (Howlett, 2017); utilizar estratégicamente los grados de libertad del diseñador (Howlett, 2017); e introducir mecanismos de anticipación (Bali, Capano y Ramesh, 2019) y robustez (Capano y Woo, 2017) en los diseños.

Los otros tres enfoques, si bien no han experimentado procesos tan intensos de teorización, han continuado realizando aportes de distinto signo a la discusión sobre diseño. En la medida en que el enfoque instrumental ha ocupado una posición central dominante, las otras posturas se han perfilado cada vez más como alternativas, incorporando explícitamente críticas a lo que consideran las tendencias reduccionistas de la instrumentación.

En la concepción institucional del diseño se ha reconstruido una crítica más explícita a la perspectiva convencional debido a su abordaje del diseño como ejercicio estrecho, retrospectivo, puntual y discreto (Peters y Rava, 2017:12-14). En contraste, se apela a nociones más abstractas y ambiciosas del diseño y la política (Nelson y Stolterman 2003; Carlsson 2004; Peters y Rava, 2017:1). Por un lado, el diseño es concebido como una forma alternativa de actividad humana, diferente a las artes y las ciencias. Más que un

método o protocolo, el diseño expresaría una cultura particularmente útil para lidiar con la complejidad, ambigüedad e indeterminación de los problemas. Por el otro, la política pública es vista como un mecanismo multidimensional que, más que reproducir y equilibrar determinadas formas de gobernanza, produce cambios sistémicos.

En este enfoque, la apelación al nuevo diseño busca inyectar más apertura y creatividad al sector público, con el fin de producir políticas más innovadoras. Frente al cierre prematuro provocado por la disputa de intereses, los procedimientos operativos estándar y los paradigmas establecidos, se sugiere adoptar una perspectiva sistémica, explotar las ambigüedades, promover la transversalidad, incorporar estrategias prospectivas, estimular procesos iterativos, incorporar actores diversos y potenciar la agilidad, flexibilidad y adaptabilidad de las organizaciones del sector público.

Otro inciso relevante se refiere a la subestimación de la naturaleza política del diseño. Partidos, burocracias y sociedad civil intervienen en el diseño desde sus particulares sensibilidades, marcos interpretativos y repertorios estratégicos. El conflicto es un rasgo inherente al diseño, expresado en el choque entre paradigmas, valores y evidencias contradictorias. De esto se siguen las consecuencias políticas del diseño en la forma de repartición desigual de beneficios y cargas entre distintos actores y públicos.

Los problemas y valores son reenfocados como dimensiones esenciales del diseño. Si bien se subraya la necesidad de caracterizar los problemas en modos que faciliten el diseño (Hoorbeek y Peters, 2017), se advierte, por un lado, que el proceso de construcción de problemas es inherentemente político y, por el otro, que, ante la proliferación de problemas complejos y mal estructurados, se requieren intervenciones comprehensivas e interconectadas, que incorporen mecanismos de participación y abran espacio a la experimentación descentralizada (Peters, 2018:102-107).

Un rasgo de esta perspectiva sistémica es la centralidad que otorga a las instituciones. Esto se refleja en al menos tres posturas: el énfasis en la dimensión institucional del contexto; la inclusión, como parte distintiva del diseño, de la creación y reforma de estructuras de implementación, y la crítica a la estructura burocrática del sector público y sus tendencias institucionalizadas a reproducir cierres y rigideces (Peters, 2015:178-179; 2018:30-31).

La gobernanza reflexiva de problemas, por su parte, se ha renovado como crítica a la noción de diseño como una empresa racional y lineal, orientada por una narrativa política de control gubernamental y modelos científicos formales (Turnbull, 2018). Estos autores constatan la existencia de una contradicción entre la narrativa oficial del diseño como un ejercicio basado en conocimiento experto y dirigido por la élite estatal, y la realidad de procesos continuos y ambiguos, en los que se expresan múltiples formas de conocimiento e intervienen de manera desordenada y episódica varios participantes

(Colebatch, 2018:366-372). El diseño «oficial» no sería así más que un dispositivo discursivo utilizado para ocultar y dar legitimidad al juego interactivo, conflictivo e incierto que ocurre en la práctica en los procesos de gobierno.

El buen diseño es aquel que irrumpe contra las prácticas hegemónicas establecidas. Se caracteriza por incluir perspectivas tradicionalmente excluidas; abarcar la pluralidad de narrativas; abordar los marcos implícitos y usualmente ocultos que fundamentan estos discursos, y alternar de manera balanceada estrategias de autoridad vertical y participación de base, todo bajo un horizonte normativo emancipatorio (Hoppe, 2018).

La perspectiva del diseño como vector de representaciones socialmente construidas ha ganado particular relevancia tras ser incorporada en el texto editado por Sabatier (2007) sobre teorías de políticas. Sin embargo, en tanto el énfasis se ha colocado crecientemente en la noción de construcción social y su vinculación con la persistencia o el cambio de políticas, es posible discutir la conveniencia de seguir ubicando este enfoque en el marco de las teorías de diseño.

Independientemente de esto, es innegable la vitalidad del enfoque (Pierce *et al.*, 2014). Por un lado, más que una sola construcción social hegemónica, se constata que en muchos casos conviven varias imágenes en competencia. También se han identificado varios detonantes del cambio de diseños, incluyendo la organización y movilización social de las poblaciones objetivo y los efectos no anticipados de las políticas (Schneider, Ingram y deLeon, 2014:21).

A partir del argumento de que los marcos de políticas establecidos tratan insuficiente e inadecuadamente el impacto político de las políticas, estos autores han ratificado la capacidad de este enfoque de desentrañar la relación entre diseños y democracia (Ingram, deLeon y Schneider, 2016). Por último, al igual que los enfoques anteriores, hay aquí un creciente énfasis en la dimensión institucional de las políticas, incorporando la importancia de las culturas institucionales, el impacto de distintos patrones de retroalimentación y la dañina tendencia contemporánea a la institucionalización de los diseños degenerativos (Schneider, Ingram y deLeon, 2014).

Raíces metodológicas y contactos externos

En su desigual consolidación teórica, los enfoques de diseño —y de manera más general, de políticas públicas— han avanzado careciendo de una reflexión sistemática sobre sus implicaciones metodológicas. Solo recientemente se han reconocido los divergentes fundamentos ontológicos como raíz de las diferencias teóricas en el diseño (Fontaine, en prensa). Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez (en prensa) han abordado la doble cuestión ontológica respecto a la naturaleza de la realidad y del conocimiento sobre ella y han demarcado cuatro enfoques del diseño, a los que denominan institucionalización (realista), emancipación (reflexivista), interpretación (analicista) e instrumentación (neopositivista).

Así como se ha registrado un esfuerzo teórico más intenso, también el diseño ha entrado en un diálogo más activo con otros enfoques y perspectivas. El déficit de intercambio interno no es en realidad independiente de la expansión del contacto externo: los proponentes de cada enfoque han tendido a tejer relaciones con otras corrientes y enfoques de análisis como vía para reforzar y validar sus posturas.

Esta comunicación puede organizarse en tres círculos concéntricos por su cercanía al núcleo de diseño: el primero abarca aspectos centrales en el estudio de políticas, que se relacionan con el diseño pero que habían sido poco explorados previamente; el segundo incluye otros marcos analíticos establecidos en los estudios de políticas públicas, y el tercero, conecta con perspectivas de diseño provenientes de otras disciplinas como la ingeniería industrial y la gerencia.

Los análisis de diseño de políticas han dialogado tradicionalmente con los estudios instrumentales (Brujin y Hufen, 1998; Salamon, 2002) y los análisis sobre implementación (May, 1991; Lippincort y Stoker, 1992), redes de políticas (Bressers y O'Toole, 2005) y diseño institucional (Weimer, 1992a; 1992b). Recientemente, algunos trabajos han analizado el aporte al diseño de conceptos del neoinstitucionalismo económico como costos de transacción (Araral, 2014); el rol del diseño en las estrategias de elaboración y difusión de políticas basadas en evidencias (Coletti, 2013); la aplicación de las nuevas herramientas neuro-conductuales para corregir problemas de políticas (Madrian, 2014); el valor de una concepción mecanística en la creación de estructuras de implementación (Busetti y Dente, 2018), y los factores de diseño detrás de las fallas de políticas (Howlett, Ramesh y Wu, 2015).

En un segundo nivel, el diseño ha intercambiado con varios marcos y teorías de políticas, importando y exportando elementos diversos. En un primer plano, los modos de cambio institucional concebidos en la vertiente histórica del neoinstitucionalismo han sido replanteados como modos de diseño de políticas (Capano, 2019; Carey, Kay y Neville, 2019). Las teorías de retroalimentación de políticas han cobrado especial relevancia en tanto han aportado una comprensión de los ciclos de retroalimentación positiva y negativa detonados por los diseños (Compton y 't Hart, 2019), explorando los determinantes de la auto-erosión de las políticas (Jacobs y Weaver, 2015), la relación entre estructuras de implementación, niveles de retroalimentación y capacidad de rediseño (Tosun y Treib, 2018), y la posibilidad de combinar mecanismos de adhesión y revisión para asegurar niveles adecuados de persistencia y flexibilidad en las políticas (Jordan y Matt, 2014).

Finalmente, en un tercer nivel se registra un esfuerzo explícito por introducir en el diseño de políticas aportes provenientes de la ingeniería industrial, la gerencia estratégica y la administración empresarial. Entre otras cosas, estos trabajos se refieren al reto de combinar enfoques retrospectivos y prospectivos (Romme y Meijer, 2019); aplicar nuevas estrategias que faciliten la participación y creatividad de manera transversal (Mintrom y

Luetjens, 2018; van der Steen y van Twist, 2018); abrir el diseño a la imaginación creativa y la experimentación (Junginger, 2013; van der Heijden, 2014); sistematizar los principios, prácticas y herramientas del codiseño o diseño centrado en usuarios (Blomkamp, 2018); y analizar las habilidades y competencias cognitivas, afectivas y creativas de los diseñadores (Considine, Alexander y Lewis, 2014).

Conclusiones: una agenda para la convergencia

El tratamiento del diseño de políticas ha evolucionado. Durante una primera etapa de exploración y descubrimiento, el interés fue principalmente indirecto y el tratamiento, secundario. Ante el declive de los estudios de implementación, el diseño se convirtió en objeto explícito de teorización, atrayendo la atención de perspectivas diversas que terminaron por fraguarse en cuatro posturas. En el período más reciente, el interés ha crecido considerablemente y la atención se ha diversificado, avanzando en la desagregación teórica interna, la reflexión metodológica y la comunicación con otros marcos, teorías y enfoques.

Un desafío persistente sigue siendo el del diálogo e intercambio entre los cuatro enfoques de diseño. En el proceso de consolidación, el diseño ha seguido operando como un campo asimétrico y fragmentado, en el cual la perspectiva instrumental ha obtenido una posición crecientemente hegemónica, orillando a las otras a los márgenes. Esta dinámica, sumada a las divergentes intencionalidades políticas atribuidas al diseño (Fontaine, en prensa), sigue obstaculizando las posibilidades de intercambio.

A pesar del sustrato ontológico y político de las divergencias, es posible observar señales de convergencia en torno, al menos, cinco ámbitos que han venido interesando a las distintas posturas. Explicitar estas «zonas de convergencia» (aquí denominadas espacio, tiempo, poder, conocimiento y lógica causal) y convocar la atención sobre las mismas permitiría crear un terreno común de discusión que facilite una comunicación más asertiva.

El primer ámbito se refiere a la dimensión espacial del diseño. No hay dudas de que las políticas son diseñadas en espacios más amplios o estrechos que pueden ampliar o restringir los intentos de innovar, copiar o preservar las lógicas y modos de intervención. Este espacio de diseño está delimitado por factores políticos, institucionales y organizacionales, que pueden operar dentro de un subsistema, entre subsistemas y a nivel del sistema político. Además, las políticas producen efectos de retroalimentación sobre estos espacios, incidiendo en su apertura o restricción a nuevos valores, teorías y estrategias.

Los diseños también tienen una dimensión temporal. Son creados y se insertan en trayectorias históricas, alimentadas por políticas preexistentes que, según sus niveles de institucionalización, pueden ser más o menos difíciles de suprimir o modificar. En el mismo sentido, los diseños confrontan contextos cambiantes y el reto de desarrollar altos niveles

de anticipación y robustez. Entender las múltiples temporalidades del diseño exige asumir una doble orientación, retrospectiva y prospectiva, combinando mecanismos de adhesión y revisión que, en conjunto, maximicen la capacidad de producir compromisos creíbles sin suprimir cierto nivel de flexibilidad.

La dimensión política es el tercer aspecto clave del diseño. Aunque ninguna perspectiva niega la relevancia del poder, los intereses y la ideología, su peso e incidencia varían. El proceso de diseño involucra a actores políticos, que utilizan sus recursos materiales, cognitivos y simbólicos en función de impulsar determinadas ideas e intereses. Los problemas, instrumentos, valores e instituciones que moldean los diseños reflejan la lucha entre actores y agencias que compiten por poder e influencia. Entender la política del diseño de políticas requiere analizar más sistemática y críticamente los distintos ámbitos y procesos políticos que intervienen en él.

El diseño tiene una dimensión cognitiva y analítica. Distintas fuentes de información y evidencias, posturas epistemológicas, culturas profesionales y abordajes técnicos proclaman su utilidad para el diseño de políticas. Comprender la incidencia de los distintos tipos de conocimientos, el rol de los expertos y de los profanos, los mecanismos de aprendizaje y los procesos de retroalimentación es clave para enfrentar los sesgos psicológicos, profesionales e institucionales que influyen sobre la teoría y práctica del diseño.

Finalmente, animado por el avance de la metodología realista y una concepción mecanística de la causalidad en ciencias sociales, existe una convergencia en torno al estudio de los mecanismos causales en el diseño de políticas (Capano y Howlett, 2019; Capano, Howlett y Ramesh, 2019; Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). Aunque hay divergencias sobre el estatus ontológico de los mecanismos y su relación con el contexto, la intención común es comprender explícitamente el modo en que los elementos del diseño se conectan entre sí como variables o como sistemas para producir determinados resultados. El desafío radica en formular y probar la validez de los mecanismos teóricos, explicar su relación con los contextos y manipularlos en modos que maximicen el impacto positivo sobre los problemas y minimicen los efectos adversos imprevistos.

Estas cinco dimensiones se refieren de manera más o menos directa a aspectos y factores institucionales. El acuerdo subyacente es que resulta imprescindible explicar mejor los nexos entre diseño de políticas y diseño institucional, avanzando la comprensión teórica en función de generar políticas capaces de perdurar ante los continuos cambios contextuales, sin dejar de brindar los resultados esperados. Esto es especialmente crucial para lograr un diseño que sirva mejor a las aspiraciones democráticas, fuente original del pensamiento sobre políticas públicas e imperativo fundamental de la actual coyuntura latinoamericana.

Referencias bibliográficas

- Alexander, Ernest** (1982). «Design in the Decision-Making Process», en *Policy Sciences*, n° 14, pp. 279-292.
- Araral, Eduardo** (2014). «Policy and regulatory design for developing countries: A mechanism design and transaction cost approach», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 289-303.
- Bali, Azad Singh, Gilberto Capano y M. Ramesh** (2019). «Anticipating and designing for policy effectiveness», en *Policy and Society*, vol. 38, n° 1, pp. 1-13.
- Bali, Azad Singh y M. Ramesh** (2018). «Policy Capacity: A Design Perspective», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.
- Blomkamp, Emma** (2018). «The Promise of Co-Design for Public Policy», en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 77, n° 4, pp. 729-743.
- Bobrow, Davis** (2006). «Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult», en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*, Londres: SAGE.
- Bobrow, Davis y John Dryzek** (1987). *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bressers, Hans y Laurence O'Toole** (2005). «Instrument Selection and Implementation in a Networked Context», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, eds., *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Brujin, Hans de y Hans Hufen** (1998). «The traditional approach to policy instruments», en B. Guy Peters y Frans van Nispen, eds., *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Buseti, Simone y Bruno Dente** (2018). «Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach», en *Public Policy and Administration*, vol. 33, n° 1, pp. 46-65.
- Capano, Gilberto** (2019). «Reconceptualizing Layering: From mode of institutional change to mode of institutional design. Types and outputs», en *Public Administration*, vol. 97, n° 3, pp. 590-604.
- Capano, Gilberto y Michael Howlett** (2019). «Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design», en *Public Policy and Administration*, versión electrónica, doi:10.1177/0952076719827068
- Capano, Gilberto, Michael Howlett y M. Ramesh** (2019). «Disentangling the mechanistic chain for better policy design», en Gilberto Capano, Michael Howlett, M. Ramesh y Altaf Virani, eds., *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Capano, Gilberto y Jun Jie Woo** (2017). «Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal», en *Policy Sciences*, vol. 50, n° 3, pp. 399-426.
- Carey, Gemma, Adrian Kay y Ann Nevile** (2019). «Institutional Legacies and 'Sticky Layers': What Happens in Cases of Transformative Policy Change?», en *Administration & Society*, vol. 51, n° 3, pp. 491-509.
- Carlsson, Bo** (2004). «Public Policy as a Form of Design», en Richard Boland y Fred Collopy, eds., *Managing as Designing*, Stanford: Stanford University Press.
- Colebatch, Hal** (2010). «Giving Accounts of Policy Work», en Hal Colebatch, Robert Hoppe y Mirko Noordegraaf, eds., *Working for Policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Colebatch, Hal (2018). «The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity», en *Public Policy and Administration*, vol. 33, n° 4, pp. 365-383.

Colebatch, Hal, Robert Hoppe y Mirko Noodegraaf (2010). «Understanding Policy Work», en Hal Colebatch, Robert Hoppe y Mirko Noodegraaf, eds., *Working for Policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Coletti, Paola (2013). *Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Compton, Mallory y Paul 't Hart (2019). «Looping to success (and failure): Second-order mechanisms and policy outcomes», en Giliberto Capano, Michael Howlett, M. Ramesh y Altaf Virani, eds., *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar.

Considine, Mark, Damon Alexander y Jenny Lewis (2014). «Policy design as craft: Teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 209-225.

Dahl, Robert y Charles Lindblom (1963). *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Nueva York: Harper Torchbooks.

deLeon, Peter (1988). «The Contextual Burdens of Policy Design», en *Policy Studies Journal*, vol. 17, n° 2, pp. 297-309.

deLeon, Peter (1998). *Democracy and the Policy Sciences*, Albany: State University of New York Press.

deLeon, Peter y Christine Martell (2006). «The Policy Sciences: Past, Present, and Future», en B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*, Londres: SAGE.

Doern, G. Bruce (1983). «The Mega-Project Episode and the Formulation of Canadian Economic Development Policy», en *Canadian Public Administration*, vol. 26, n° 2, pp. 219-238.

Dror, Yehezkel (1970). «Policy Sciences: Developments and Implications». Ponencia presentada en la American Geographical Society Conference, Nueva York, 27 abril-2 de mayo.

Dryzek, John (1983). «Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, vol. 3, n° 4, pp. 345-367.

Dryzek, John y Brian Ripley (1988). «The ambitions of policy design», en *Policy Studies Review*, vol. 7, n° 4, pp. 705-719.

Fontaine, Guillaume (en prensa). «Process tracing for comparative policy analysis: A realist approach», en B. G. Peters y G. Fontaine, eds., *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 273-291.

Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano-Caviedes e Iván Narváez (en prensa). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*, London: Palgrave. MacMillan.

Hisschemöller, Matthijs y Robert Hoppe (1995). «Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis», en *Knowledge and Policy*, vol. 8, n° 4, pp. 40-60.

Hood, Christopher (1983). *The Tools of Government*, Londres, The Macmillan Press.

Hoornbeek, John y B. Guy Peters (2017). «Understanding policy problems: A refinement of past work», en *Policy and Society*, vol. 36, n° 3, pp. 365-384.

Hoppe, Robert (1999). «Policy analysis, science and politics: From 'speaking truth to power' to 'making sense together'», en *Science and Public Policy*, vol. 26, n° 3, pp. 201-210.

Hoppe, Robert (2010). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering, Participation*, Bristol, The Policy Press.

Hoppe, Robert (2011). «Policy design as 'taming' wicked problems». Ponencia presentada en el IPSA World Congress, Madrid, 8-12 de julio.

Hoppe, Robert (2018). «Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems», en *Public Policy and Administration*, vol. 33, n° 4, pp. 384-408.

Hoppe, Robert, Henk van de Graaf y Asje van Dijk (1987). «Implementation research and policy design: Problem tractability, policy theory, and feasibility testing», en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, n° 4, pp. 581-604.

Howlett, Michael (2009). «Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design», en *Policy Sciences*, vol. 42, n° 1, pp. 73-89.

Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Nueva York: Routledge.

Howlett, Michael (2014). «From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 187-207.

Howlett, Michael (2017). «The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choice», en *Journal of Asian Public Policy*, vol. 11, n° 3, pp. 245-266.

Howlett, Michael y Benjamin Cashore (2009). «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 11, n° 1, pp. 33-46.

Howlett, Michael, Yong Pung How y Pablo del Río (2015). «The parameters of policy portfolios: Verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation», en *Environment and Planning C: Politics and Space*, versión electrónica, doi:10.1177/0263774X15610059

Howlett, Michael y Raúl Lejano (2013). «Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design», en *Administration & Society*, vol. 45, n° 3, pp. 357-381.

Howlett, Michael y Ishani Mukherjee (2018a). «Policy Design and Non-Design: A Continuum of Formulation Modalities», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

Howlett, Michael y Ishani Mukherjee (2018b). «Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

Howlett, Michael y Ishani Mukherjee (2018c). «The Contribution of Comparative Policy Analysis to Policy Design: Articulating Principles of Effectiveness and Clarifying Design Spaces», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 20, n° 1, pp. 72-87.

Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jeremy Rayner (2018). «Understanding Policy Designs Over Time: Layering, Stretching, Patching and Packaging», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

Howlett, Michael, M. Ramesh y Xun Wu (2015). «Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty», en *Public Policy and Administration*, vol. 30, n° 3-4, pp. 209-220.

Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2007). «Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'», en *Policy and Society*, vol. 26, n° 4, pp. 1-18.

Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2013). «Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design», en *Politics and Governance*, vol. 1, n° 2, pp. 170-182.

Junginger, Sabine (2013). «Design and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy Implementation», en *Annual Review of Policy Design*, vol. 1, n° 1, pp. 1-11.

Ingraham, Patricia (1987). «Toward more Systematic Consideration of Policy Design», en *Policy Studies Journal*, vol. 15, n° 4, pp. 611-628.

Ingram, Helen, Peter deLeon y Anne Schneider (2016). «Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner», en B. Guy Peters y Philippe Zittoun, eds., *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, Londres: Palgrave Macmillan.

Ingram, Hellen y Anne Schneider (1992). «Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design», en Helen Ingram y Steven Rathgeb Smith, eds., *Public Policy for Democracy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Jacobs, Alan y R. Kent Weaver (2015). «When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change», en *Governance*, vol. 28, n° 4, pp. 441-457.

Jordan, Andrew y Elah Matt (2014). «Designing policies that intentionally stick: Policy feedback in a changing climate», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 227-247.

Lascoumes, Pierre y Patrick LeGalès (2007). «Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation», en *Governance*, vol. 20, n° 1, pp. 1-21.

Lasswell, Harold (1992a [1951]). «La orientación hacia las políticas», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Lasswell, Harold (1992a [1971]). «La concepción emergente de las ciencias de políticas», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

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

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1987). «A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription», en *Policy Studies Review*, vol. 6, n° 3, pp. 459-475.

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1988). «The Analysis of Design or the Design of Analysis?», en *Policy Studies Review*, vol. 7, n° 4, pp. 738-750.

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1989). «Instruments of Government: Perceptions and Contexts», en *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, pp. 35-58.

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1990). «An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation», en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 1, pp. 59-83.

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1991). «The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments», en *Knowledge and Policy*, vol. 4, n° 1-2, pp. 125-151.

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1995). «The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision?», en David Weimer, ed., *Institutional Design*, Nueva York: Springer Science+Business Media.

Linder, Stephen y B. Guy Peters (1998). «The study of policy instruments: four schools of thought», en B. Guy Peters y Frans van Nispen, eds., *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar.

Lippincott, Ronald y Robert Stoker (1992). «Policy Design and Implementation Effectiveness: Structural Change in a County Court System», en *Policy Studies Journal*, vol. 20, n° 3, pp. 376-387.

Lowi, Theodore (1972). «Systems of Policy, Politics, and Choice», en *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, pp. 298-310.

- Lowndes, Vivien y Mark Roberts** (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Madrian, Brigitte** (2014). «Applying Insights from Behavioral Economics to Policy Design», en *Annual Review of Economics*, n° 6, pp. 663-688.
- May, Peter** (1981). «Hints for Crafting Alternative Policies», en *Policy Analysis*, vol. 7, n° 2, pp. 227-244.
- May, Peter** (1991). «Reconsidering Policy Design: Policies and Publics», en *Journal of Public Policy*, vol. 11, n° 2, pp. 187-206.
- Mayntz, Renate** (1983). «The Conditions of Effective Public Policy: a New Challenge for Policy Analysis», en *Policy and Politics*, vol. 11, n° 2, pp. 123-143.
- Mintrom, Michael y Joannah Luetjens** (2018). «Design Thinking in Public Policy», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge
- Mukherjee, Ishani y Azad Singh Bali** (2018). «Capacities and Customization in Policy Design», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge
- Nelson, Harold y Erik Stolterman** (2003). *The Design Way: Intentional Change in an Unpredictable World. Foundations and Fundamentals of Design Competence*, Englewood Cliffs: Educational Technology Publications.
- Ostrom, Elinor** (2010). «La elección racional institucional: Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional», en Paul Sabatier, ed., *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Peters, B. Guy** (2005a). «The Problem of Policy Problems», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 4, n° 4, pp. 349-370.
- Peters, B. Guy** (2005b). «Policy Instruments and Policy Capacity», en Martin Painter y Jon Pierre, eds., *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy** (2005c). «The Future of Instruments Research», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, eds., *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Peters, B. Guy** (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy** (2018). *Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy, Gilberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet** (2018). *Designing for Policy Effectiveness*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy y Nenad Rava** (2017). «Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond». Ponencia presentada en la International Conference on Public Policy, Singapur, 28-30 de junio.
- Pierce, Jonathan et al.** (2014). «Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications», en *Policy Studies Journal*, vol. 42, n° 1, pp. 1-29.
- Romme, Georges y Albert Meijer** (2019). «Applying Design Science in Public Policy and Administration Research», en *Policy & Politics*, versión electrónica, disponible en «<https://ssrn.com/abstract=3422175>»
- Sabatier, Paul**, ed. (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Salamon, Lester** (2002). «The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction», en Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, Anne y Helen Ingram** (1988). «Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design», en *Journal of Public Policy*, n° 8, pp. 61-80.
- Schneider, Anne y Helen Ingram** (1997). *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University of Kansas Press.

Schneider, Anne, Helen Ingram y Peter deLeon (2014). «Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations», en Paul Sabatier y Christopher Weible, eds., *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.

Schneider, Anne y Mara Sidney (2009). «What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?», en *Policy Studies Journal*, vol. 37, n° 1, pp. 103-119.

Simon, Herbert (1996). *The Sciences of the Artificial*, 3ª ed., Cambridge: MIT Press.

Torgerson, Douglas (1992). «Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Tosun, Jale y Oliver Treib (2018). «Linking policy design and implementation styles», en Michael Howlett e Ishani Mukherjee, eds., *Routledge Handbook of Policy Design*, Nueva York: Routledge.

Trebilcock, Michael y Douglas Hartle (1982). «The Choice of Governing Instrument», en *International Review of Law and Economics*, n° 2, pp. 29-46.

Turnbull, Nick (2018). «Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently», en *Public Policy and Administration*, versión electrónica, doi:10.1177/0952076717709522

Van der Heijden, Jeroen (2014). «Experimentation in policy design: Insights from the building sector», en *Policy Sciences*, vol. 47, n° 3, pp. 249-266.

Van der Steen, Martijn y Mark van Twist (2018). «Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done», en *Policy and Society*, vol. 37, n° 4, pp. 491-513.

Weimer, David (1992a). «The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art?», en *Policy Studies Review*, vol. 11, n° 3-4, pp. 370-388.

Weimer, David (1992b). «Claiming Races, Broiler Contracts, Heresthetics, and Habits: Ten Concepts for Policy Design», en *Policy Sciences*, vol. 25, n° 2, pp. 135-