

**Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*.
Cheltenham: Edward Elgar, 172 pp.**

Carlos Miguel Rodrigues de Caires¹

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n28.82651>

B. Guy Peters fue uno de los primeros académicos en incorporar de manera explícita la perspectiva del diseño en los estudios de políticas. En una serie de textos publicados junto a su colega Stephen Linder en la década de los ochenta (Linder y Peters, 1984, 1987, 1988, 1989), Peters constató las limitaciones que confrontaban tanto las macroteorías sociales como el enfoque secuencial de las políticas para proveer orientaciones efectivas a la intervención gubernamental. Los autores subrayaron la necesidad de reevaluar las teorías hasta entonces producidas a la luz de una actitud explícita de diseño, orientada a abordar la complejidad de la acción gubernamental de una manera más inteligente y contingente.

El marco del diseño de políticas, así concebido, abarcaría tres componentes. En términos de causalidad, se trataba de pensar más analíticamente la estructura causal de los problemas públicos y sus variadas interpretaciones. El modelo de intervención contendría guías para la selección e implementación de instrumentos. En el componente de evaluación se resolvería la definición explícita de criterios normativos con respecto a los cuales evaluar los resultados de las intervenciones. Las distintas teorías del diseño representarían articulaciones más o menos consistentes de las causas, intervenciones y resultados, cruzadas por un mayor o menor énfasis en el rol de los intereses, el contexto institucional y las ideas o los valores.

Desde entonces, los debates sobre el diseño de políticas se han extendido y diversificado. En la última década en particular, hemos asistido a un resurgimiento del interés sobre el tema, marcado por una disputa entre distintas perspectivas ontológicas sobre la naturaleza, implicaciones y efectos del diseño de políticas. Mientras que, por un lado, hay intentos por renovar las perspectivas tecnocráticas convencionales; por

1 Doctorando en Políticas Públicas de FLACSO Ecuador, miembro del Grupo de Investigación en Políticas Comparadas. cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

otro lado, se apunta a integrar de manera más explícita la ambigüedad, conflictividad, complejidad e incertidumbre propias de todo proceso de políticas.

Los aportes de Peters se inscriben en esta última vertiente. En su obra, el autor toma nota de las transformaciones globales y de los avances acumulados de investigación para actualizar, precisar y, en algunos aspectos, reformular su propuesta analítica. Se trata de un libro breve pero ambicioso, en el que Peters da cuenta de las múltiples tensiones, retos y conflictos que rodean el diseño de políticas en cuanto actividad teórico-práctica. Con un lenguaje sencillo, accesible para académicos, profesionales y estudiantes, hace un balance crítico de los desafíos de diseñar políticas públicas en el contexto contemporáneo.

La obra está organizada en seis capítulos. El primero introduce la lógica del diseño, recogiendo sus fundamentos, contenidos e implicaciones. Además, valora la relación entre la perspectiva del diseño y los paradigmas establecidos en la disciplina, discute la variedad de estilos de diseño existentes y formula un conjunto de críticas a la literatura previa. El segundo y tercer capítulo abordan la discusión sobre los problemas de política, punto de partida de cualquier diseño. No solo revisita y organiza la extensa literatura sobre problemas públicos, sino que además disecciona analíticamente la discusión en torno a la complejidad de estos problemas, evaluando de manera crítica el uso –y abuso– de diversas categorías conceptuales. El cuarto capítulo aborda el corazón del diseño de políticas: los instrumentos. Tras repasar la literatura sobre selección y evaluación instrumental, el autor ratifica la naturaleza contingente y contextual de estas decisiones, desechando la posibilidad de crear algoritmos generales que permitan modelizar la relación entre problemas e instrumentos. Finalmente, los últimos dos capítulos presentan la propuesta de un “nuevo” diseño de políticas, detallando sus principios y axiomas, orientados a producir políticas más efectivas, resilientes e innovadoras.

En el primer capítulo, Peters presenta las ventajas de abordar las políticas en términos de diseño: permite pensar, *ex ante*, de manera sistemática lo que constituye una buena política; *ex post*, facilita la evaluación y el aprendizaje a partir de sus resultados. Aunque el autor es optimista sobre el potencial del diseño como esfuerzo consciente para crear esquemas que organicen y conduzcan las intervenciones públicas, la analogía tecnocrática con el diseño arquitectónico o ingenieril

le resulta no solo técnicamente exagerada, sino políticamente inviable y éticamente riesgosa.

El carácter distintivo del diseño de políticas se manifiesta en cuatro atributos principales. En primer lugar, es un diseño político en cuanto involucra múltiples actores, intereses y perspectivas; demanda negociaciones, compromisos y acuerdos; y extiende sus efectos sobre valores colectivos como la equidad y la libertad. En segundo lugar, debido a que opera en dominios de actividad que casi siempre han sufrido intervenciones previas, los “nuevos” diseños tienden a ser más rediseños parciales que genuinas invenciones. Tercero, es habitual que estos esfuerzos reproduzcan conflictos entre distintos paradigmas o concepciones de los problemas y sus soluciones. Estos paradigmas se manifiestan a nivel ideológico, pero también en el plano de las lógicas profesionales y las culturas organizacionales. Finalmente, el diseño se debate tensamente entre la demanda de focalización, asociada a los reclamos de economía de los recursos públicos, y el desafío de intervenir procesos amplios, complejos y en gran medida impredecibles.

Con la intención de explicitar la relevancia de los factores institucionales tradicionalmente subestimados en la literatura de diseño, Peters reorganiza su modelo triádico y separa la selección de instrumentos (instrumentación) de la creación y reforma de estructuras institucionales de implementación (intervención). De este modo, enfatiza la relevancia de los mecanismos responsables de operacionalizar los diseños y producir en la práctica los efectos esperados.

De igual manera, el autor reconoce la existencia de una variedad de estilos de diseño, diferenciables en un continuo por el grado de consciencia y sistematicidad que involucran. El estilo ideal, basado en la innovación, la apertura y la creatividad es presentado en detalle en el quinto capítulo. Al otro extremo, el “no-diseño” implica una actividad irreflexiva e inconsciente, dominada por rutinas organizacionales o intercambios políticos. En el rango intermedio, las políticas pueden responder a imperativos ideológicos, negociaciones políticas, difusión y transferencia de otros contextos, estrategias experimentales, procesos participativos e, incluso, hechos fortuitos o accidentales.

A la luz de este mosaico de estilos, el autor rescata cuatro ideas claves para su concepción de diseño. En primer lugar, los problemas suelen estar interconectados dentro y entre dominios de políticas, por lo que constituye un error intentar delimitarlos con precisión y solucionarlos por separado. En segundo lugar, el grado de certeza sobre las estructuras

causales de los problemas y el nivel de acuerdo normativo sobre los valores involucrados, al dar forma a distintos niveles de estructuración, ofrecen pistas útiles para guiar las intervenciones. En tercer lugar, resulta crucial entender la naturaleza política de los problemas; es usual que existan diversas definiciones simultáneas sobre un mismo problema, no solo debido a divergencias entre paradigmas sino a luchas político-burocráticas por la distribución de influencia y recursos. Por último, es imprescindible analizar de modo más sistemático y consistente los procesos de delimitación, definición y operacionalización de los problemas, haciendo visibles y, por tanto, analizables, las diferencias subyacentes entre los participantes en términos de causalidad, valores y opciones de intervención.

El segundo capítulo parte de constatar el inadecuado tratamiento dado en la literatura a los problemas de políticas. En esta sección, Peters reconstruye los cuatro enfoques con los que han sido abordados los problemas públicos: funcionales, taxonómicos, interpretativos y basados en la estructuración.

El tercer capítulo aborda la discusión sobre la ambigüedad y complejidad típicas de muchos problemas de políticas. El autor repasa los orígenes, contenidos y usos de categorías superpuestas como las de problemas malignos, supermalignos, complejos, enredados e intratables. Estos problemas se caracterizarían por estar pobremente definidos y fuertemente interconectados con otros; carecer de soluciones fácilmente identificables (malignos); requerir la creación de nuevas estructuras de gobernanza (supermalignos); contener múltiples variables que interactúan de manera poco predecible (complejos) y se afectan confusamente entre sí (enredados), derivando en la coexistencia de múltiples explicaciones e hipótesis rivales (intratables).

Peters identifica diversas estrategias de diseño que pueden resultar útiles frente a este tipo de problemas. La primera opción es experimental e implica intervenir sobre una o pocas dimensiones consideradas estratégicas, evaluar su impacto inmediato y retroalimentar el diseño con nuevos ajustes. La segunda alternativa es procurar intervenciones comprehensivas y amplias, que abarquen de la manera más completa posible todos los aspectos problemáticos, aunque a riesgo de crear una política pesada, compleja y poco adaptable. El tercer modelo consiste en descentralizar la toma de decisiones y abrir espacios de participación para la concepción y ensayo de soluciones, estimulando el emprendimiento y la

innovación. Cualquiera sea la estrategia, es crucial evitar la tentación de despolitizar el problema y no perder de vista las restricciones de tiempo, la fragmentación interna de los gobiernos y la carencia de regímenes globales de gobernanza.

El cuarto capítulo responde a la pregunta: ¿cómo lograr una conexión efectiva entre problemas e instrumentos? Peters retoma diversas clasificaciones de instrumentos producidas en las últimas tres décadas para valorar sus virtudes y limitaciones. Además del tipo de recurso del que dependen, los instrumentos poseen características importantes como el alcance en términos de usuarios, la naturaleza en términos de bienes provistos y el modo de activación e implementación.

Además, los instrumentos no actúan en solitario, sino que suelen integrarse en mezclas o paquetes, de cuya coherencia depende significativamente la efectividad de la política. El ejercicio de selección está influido también por condicionamientos contextuales como la preferencia por instrumentos familiares, el nivel de legitimidad del gobierno y su solvencia presupuestaria, los valores y formaciones profesionales de los decisores, y la necesidad política de construir mayorías legislativas.

A falta de un algoritmo universal, la selección requiere considerar con detenimiento las compensaciones entre las dimensiones de los instrumentos, su relevancia en cada contexto y las preferencias asociadas a las culturas política y organizacional prevalecientes. La evaluación de los instrumentos está atravesada por una pluralidad de criterios de carácter económico (eficiencia), político (aceptabilidad), administrativo (implementabilidad) y ético (efectos sobre la autonomía y autoestima de los destinatarios). La combinación y ponderación de estos criterios no es un ejercicio técnico, sino una función de consideraciones políticas.

Los últimos dos capítulos contienen la propuesta de un “nuevo” diseño de políticas. Frente a la concepción mecanística prevaleciente, tachada de estrecha, reactiva y restringida, Peters aboga por un enfoque más cercano al diseño industrial, abriendo el proceso a un rango mayor de actores, ideas y combinaciones. El propósito de este proceso creativo es generar un conjunto amplio de alternativas innovadoras, lo que implica brindar espacio a la iteración continua entre la formulación de prototipos y su evaluación práctica. Aunque es cierto que la implementación de un diseño de esta clase conlleva mayores dificultades, algunas asociadas a la propia rigidez jurídica e institucional del Estado contemporáneo, este estilo permitiría generar diseños innovadores y resilientes,

potencialmente efectivos incluso frente a problemas muy complejos, malignos o considerados intratables.

Peters incorpora del diseño industrial diez preceptos característicos del nuevo diseño: (1) entender y abordar el problema en términos sistémicos; (2) diseñar las políticas como sistemas y no como objetos; (3) aceptar la ambigüedad propia de los problemas y utilizarla como motor de la creatividad; (4) avanzar hacia una gobernanza holística enfocada en la integración sistémica de las políticas; (5) introducir la prospectiva y la anticipación en las estrategias de diseño; (6) fomentar la interacción (entre actores) y la iteración (entre problemas y soluciones); (7) abrir de manera planificada los espacios de participación, aunque controlando la creación de consensos basados en el mínimo denominador común; (8) modelar estratégicamente la interacción del nuevo diseño con las políticas preexistentes; (9) garantizar la adaptabilidad y flexibilidad de las políticas; y (10) evaluar la compatibilidad de las soluciones con las estructuras institucionales responsables de su implementación.

Más que como un nuevo paradigma, el autor concibe el nuevo diseño como una estrategia complementaria que, sin abandonar de plano el énfasis convencional en la precisión y el cálculo, atiende la necesidad de producir políticas más flexibles, integrales y democráticas. El objetivo último declarado es lograr políticas más efectivas que faciliten el avance hacia sociedades más justas y democráticas.

Este libro constituye una contribución elemental a la puesta al día del diseño de políticas en tanto marco analítico y orientación práctica. El que uno de sus fundadores, B. Guy Peters, retome la discusión abierta desde hace tres décadas, confirma su actualidad y vigencia. El diseño de políticas reaparece con fuerza como un marco útil para navegar en la gobernanza contemporánea, hacer sentido de sus principales retos, reenfocar la realización de los valores públicos prioritarios y fortalecer la capacidad colectiva de intervención. Todo esto pasa por facilitar la comunicación entre los productores y los consumidores de conocimiento sobre las políticas públicas, una labor consustancial a la perspectiva del diseño.

La obra no tiene pretensiones concluyentes; al contrario, deja abiertos múltiples senderos de análisis. Tres aspectos resultan vetas particularmente interesantes para la investigación académica: el rol de las instituciones, la dimensión normativa del diseño y las implicaciones metodológicas.

Identificar la implementación como un componente por derecho propio del diseño subraya la relevancia del contexto institucional. Se trata no solo de analizar las estructuras institucionales existentes en un dominio de políticas, sino de pensar los márgenes de reforma institucional, las formas de coordinación con las instituciones establecidas en dominios vecinos y las implicaciones de los nuevos diseños para las interacciones entre los actores estatales y no-estatales.

Los valores tienden a aparecer desdibujados en las concepciones racional-tecnocráticas del diseño. El rescate de la dimensión normativa introduce un reto para la investigación en cuanto exige operacionalizar los criterios de valor y rastrear su incidencia empírica. Muchas políticas suelen estar enmarcadas en discursos legitimadores que apelan de manera genérica a valores fundamentales, pero no siempre es fácil constatar su materialización en términos de estructuras de objetivos e instrumentos.

Finalmente, la investigación sobre el diseño de políticas está afectada por la carencia de una reflexión metodológica. Son necesarios lógica, método y protocolos que organicen, den coherencia y viabilicen el trabajo teórico y empírico. El estudio de mecanismos causales, concebidos como sistemas, constituye una vía potencialmente fructífera para abordar la complejidad propia del diseño de políticas. No se trata solo de identificar las secuencias causales lineales que conectan el problema y los resultados de las políticas, sino de incorporar de manera más sistemática los condicionantes contextuales y visibilizar su incidencia en dinámicas no-lineales como las retroalimentaciones, interrupciones y saltos.

Referencias

- Linder, S. y Peters, B. G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259.
- Linder, S. y Peters, B. G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Policy Studies Review*, 6(3), 459-475.
- Linder, S. y Peters, B. G. (1988). The Analysis of Design or the Design of Analysis? *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750.
- Linder, S. y Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.