

■.....
Giliberto Capano y Michael Howlett (eds.), *A Modern Guide to Public Policy*, Edward Elgar editores (versión electrónica)

Por Liliana Deyanira González Viveros, estudiante del doctorado en Políticas Públicas, CIDE

El texto fundacional de las políticas públicas escrito por Harold Lasswell (1951) colocó el centro de atención en una nueva disciplina que se preocupó por el proceso decisorio de los gobiernos. Este interés buscaba aumentar la racionalidad de la toma de decisiones. En los inicios de esta nueva área de estudios se entendió la hechura de las políticas como etapas interconectadas en donde participan diversos actores desde la concepción de una idea, hasta su ejecución y evaluación. El marco analítico fundamental para entender el proceso de las políticas es el llamado “ciclo de políticas”. Dicho esquema es una herramienta útil para reducir la complejidad de la formulación de políticas mediante la conceptualización de un conjunto de fases interrelacionadas (Howlett y Geist, 2015). Además, refleja la idea de que una política es más que un producto final del proceso político; es decir, representa la idea de que la política pública es un proceso en sí mismo. Sin embargo, en la práctica las etapas del ciclo pueden sobreponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse (Aguilar, 1993).

Esta idea primigenia del ciclo ha evolucionado y actualmente encontramos múltiples aproximaciones y metodologías para estudiar el quehacer gubernamental. *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Giliberto Capano y Michael Howlett, representa una guía contemporánea para conocer los principales enfoques y pers-

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v31i1.1019>

pectivas para el análisis de políticas. El texto está estructurado en un capítulo introductorio y cinco apartados con tres capítulos cada uno. El primer apartado contiene discusiones respecto a la utilidad del ciclo de las políticas como marco de análisis, los significados y aplicaciones de cada una de las etapas del ciclo y un recorrido por las principales conceptualizaciones sobre los tipos de actores en la literatura de políticas. El segundo apartado concentra capítulos enfocados en el proceso de políticas en contextos de incertidumbre y ambigüedad, así como una reciente línea de investigación sobre las reacciones de política “exageradas” (*overreaction*) o “insuficientes” (*underreaction*). La tercera parte expone las ventajas en el estudio de las políticas desde una lógica mecanicista y las desventajas o limitaciones del paradigma utilitario. La sección cuatro presenta algunas discusiones clásicas dentro del enfoque de instrumentos de políticas, así como diferentes formas de conceptualizar las capacidades gubernamentales. Por último, la quinta sección continúa con discusiones de vanguardia sobre la acumulación de políticas, nuevas perspectivas en la conceptualización del diseño y nuevos debates en el área de aprendizaje de políticas.

En el capítulo segundo, “Public Policy: Definitions and Approaches”, Michael Howlett y Benjamin Cashore elaboran una ruta conceptual de las políticas públicas. El carácter dinámico de estas, señalan, es adecuadamente capturado si las identificamos como un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o grupo de actores, en donde se seleccionan determinados objetivos y luego los medios para alcanzarlos. Conciben un proceso no solo dinámico, sino también complejo que se intenta capturar mediante modelos simplificadores, como es el caso del ciclo. En este sentido, los autores destacan su utilidad y relacionan cada etapa del proceso de políticas (establecimiento de la agenda, formulación de la política, toma de decisiones, implementación y evaluación) con el problema que se busca resolver y con los actores clave involucrados en cada una de estas etapas.

En el capítulo tercero, “Studying Policy Dynamics: Policy Cycles and Regimes”, Anthony Perl enfatiza los significados y aplicaciones de cada una de las etapas del ciclo. Rescata además el concepto de regímenes de políticas (*policy regimes*) para interpretar patrones de políticas persistentes durante largos periodos. Así, cuando se aplica a la formulación de políticas, el término “régimen” sugiere cómo las instituciones, los actores y las ideas pueden congelarse en patrones de interacción robustos y relativamente de largo plazo que funcionan para evitar que los contenidos y procesos de las políticas públicas cambien con el tiempo (p. 30).

El cuarto capítulo, “Mapping Policy Agents: Policy Entrepreneurs, Advocacy Coalitions, Epistemic Communities and Instrument Constituencies”, de Daniel Béland y Léonore Haelg, conceptualiza los diversos agentes o actores individuales

y colectivos que habitan en los diferentes momentos del proceso de políticas (emprendedores de políticas, coaliciones promotoras, comunidades epistémicas y electorado instrumental). Esto permite observar los traslapes entre las diferentes formas de entender a dichos agentes. Una de las rutas que proponen para la investigación futura consiste en identificar los factores que moldean las acciones y decisiones de los actores.

En el capítulo cinco, “Addressing Uncertainty and Ambiguity in Policy Making: Advancements and Dilemmas”, Sreeja Nair trata el tema de la incertidumbre y la ambigüedad en la literatura sobre políticas. La autora expone algunos de los esquemas de clasificación de incertidumbre y ambigüedad que mayor atención han recibido. Presenta una propuesta de clasificación respecto a los dilemas que enfrentan los *policy-makers* en la etapa de diseño cuando existe ambigüedad e incertidumbre, los cuales son: reducir el desajuste entre el diseño del problema y la solución; seleccionar cuidadosamente un conjunto de enfoques, métodos y herramientas en constante expansión para afrontar la incertidumbre; manejar el dilema ciencia *versus* política, y fomentar la colaboración y el aprendizaje entre las partes interesadas, incluidos los diseñadores de políticas y los beneficiarios.

El capítulo seis, “Making Sense of The Babble of Policy-Making: A General Framework of the Policy Process”, a cargo de Nihit Goyal y Michael Howlett, manifiesta la importancia de la integración de enfoques. Los esfuerzos que se han hecho en la disciplina se centran en el uso del Marco de Corrientes Múltiples (MCM) con otros lentes analíticos, como el Marco de Coaliciones Promotoras, el Marco de Narrativas de Políticas, el Institucionalismo Histórico, entre otros, para proporcionar una descripción más sólida de la formulación de políticas. La propuesta de estos autores consiste en especificar de nuevo las corrientes de políticas del MCM e incorporar el papel de los actores y su margen de acción en cada una de las corrientes, así como las posibles interacciones entre estas después del establecimiento de la agenda a través de la literatura de la retroalimentación. Su propuesta resulta novedosa pues proporciona un modelo útil para estudiar la formulación de políticas más allá del establecimiento de la agenda.

En el capítulo siete, “Policy Over-and Underreaction: From Unintentional Error to Deliberate Policy Response”, Moshe Maor realiza un análisis de estudios recientes que presentan una misma idea novedosa: que, en ciertas circunstancias, una “respuesta política desproporcionada” puede ser diseñada intencionalmente, implementada según lo planeado y, en ocasiones, exitosa en el logro de políticas y objetivos políticos. La respuesta política desproporcionada se compone de dos conceptos básicos: reacción política exagerada (*policy overreaction*) y reacción política

insuficiente (*policy underreaction*). La reacción exagerada de la política es una que impone costos sociales sin producir beneficios compensatorios. Los costos y compensaciones se entienden en un sentido amplio, es decir pueden ser objetivos o percibidos. La reacción insuficiente se refiere a una respuesta sistemáticamente lenta o insuficiente (o ninguna en absoluto) por parte de los *policy-makers* ante un riesgo mayor. Maor sintetiza además algunas explicaciones que se dan al surgimiento de este tipo de políticas y su implementación en tiempos de crisis.

En el capítulo ocho, “Studying Public Policy: A Mechanistic Perspective”, Gilberto Capano propone avanzar hacia una perspectiva “mecanicista”. El autor argumenta que los enfoques teóricos que se utilizan para el análisis de las políticas públicas son insuficientes en términos explicativos. Existe una laguna en explicar el vínculo entre factores y resultados. Su propuesta consiste en distinguir tres componentes básicos dentro de una estructura mecánica: activadores, mecanismos de primer orden y mecanismos de segundo orden. Los activadores son eventos o actividades que desencadenan mecanismos, activando así las fuerzas causales (mecanismos de primer y segundo orden) por las cuales se altera el comportamiento de individuos, grupos y subsistemas para lograr un resultado específico (p. 123). Los activadores más frecuentes son, por ejemplo, las ventanas de políticas, los eventos inesperados o críticos, las acciones empresariales o las nuevas decisiones de políticas. Los mecanismos de primer orden alteran directamente el comportamiento de individuos y grupos. Los mecanismos de segundo orden son subyacentes a los procesos de agregación de los efectos de los mecanismos de primer orden. Es, entonces, a través de estos mecanismos que se producen y reproducen los efectos estructurales (p. 124). Ejemplos de este tipo de mecanismos son el aprendizaje social, la difusión, la transferencia, la construcción de grupos de interés y el compromiso cívico, por mencionar algunos. En particular, los mecanismos de segundo orden pueden tener efectos contrarios con respecto al desarrollo esperado de la cadena mecanicista.

El capítulo nueve, “First-And Second-Order Mechanisms: A Case Study Application”, está estrechamente relacionado con el anterior. Escrito por Simone Buseti y Gilberto Capano, el capítulo aplica la propuesta mecanicista en un estudio de caso: la Expo 2015 que tuvo lugar en Italia. Llevar a cabo la Exposición Universal en Milán representó un desafío debido al escándalo de corrupción que le antecedió a un año de su inicio, relacionado con la empresa organizadora del evento y encargada de los procedimientos de licitación. Derivado de este evento, se adoptaron nuevos procedimientos administrativos anticorrupción (activador), mismos que desencadenaron dos mecanismos inesperados. La primera cadena mecanicista que surgió fue la amenaza entre el principal (la agencia anticorrupción recién creada)

y el agente (la empresa organizadora del evento). La amenaza (reflejada en compromisos y controles) implicó una interacción más profunda y recurrente entre los dos actores, aumentando la cantidad y la calidad de la información; lo que desencadenó el segundo mecanismo: la confianza entre los actores. El resultado de esta cadena mecanicista fue el incremento de la calidad de las adquisiciones.

El capítulo 10, “Understanding Policy Target Behaviour: Compliance Problems and the Limitations of the Utility Paradigm”, de Michael Howlett, analiza las limitaciones que presentan los análisis que esperan un cambio en el comportamiento de la población objetivo mediante una perspectiva utilitaria. Es decir, señala que el problema principal no es solo determinar una dotación de recursos gubernamentales, calcular el rango de sentencias de prisión o la cantidad de multas a imponer en alguna situación. Concebir el cambio en el comportamiento consiste también en entender sobre qué base es probable que se cumpla o no; es decir, se trata de preguntar en qué medida un gobierno goza de legitimidad, credibilidad, competencia y codicia entre los grupos destinatarios. Este es un desafío de diseño que requiere una investigación y un análisis empírico detallados. Los gobiernos que disfrutaban de un alto nivel de confianza, por ejemplo, pueden emprender acciones por medio de la persuasión moral, mientras que los gobiernos que carecen de esa credibilidad necesitarán emplear otras herramientas.

En el capítulo 11, “Policy Instruments: Definitions and Approaches”, Michael Howlett realiza un recorrido sobre la naturaleza básica de los instrumentos de política, los cuales son aquellos que usan los gobiernos para lograr los objetivos de las políticas. Distingue además entre instrumentos sustantivos y procedimentales. Los primeros son los que afectan la naturaleza de las actividades sociales y económicas, en tanto que los segundos están vinculados con el diseño e implementación de la participación pública y otras actividades indirectamente relacionadas con la entrega de bienes y servicios. Howlett destaca la importancia de realizar más estudios empíricos sobre la combinación de diferentes instrumentos y su alcance en el logro de los objetivos deseados.

El capítulo 12, “Policy Resources, Capacities and Capabilities”, de Xun Wu, M. Ramesh y Michael Howlett, detalla qué tipo de recursos y capacidades necesitan los gobiernos para desplegarlos de manera efectiva y lograr sus fines en la era contemporánea. Estas habilidades o competencias las clasifican en dos niveles. Primero, respecto al tipo de habilidades: analíticas, operativas y políticas. Después, cada una de estas en tres niveles diferentes: individual, organizacional y sistémico. Esta definición es lo suficientemente amplia para abarcar todos los aspectos de la capacidad política en un contexto complejo y de actores interrelacionados. Otra utilidad de

este marco conceptual es que no se limita a una función, etapa o tarea particular en un proceso de políticas.

El capítulo 13, “Understanding Complex Policy Mixes: Conceptual and Empirical Challenges”, de Sebastian Sewerin, retoma el creciente interés por estudiar las combinaciones de políticas efectivas, esto es, que idealmente compartan un objetivo común y que sean complementarias o sinérgicas. En síntesis, el autor revisa brevemente el estado del arte de la creciente literatura teórica y conceptual sobre combinaciones de políticas (*policy mixes*). Recalca además la desconexión que existe entre el sustento teórico-conceptual de dichos estudios y el éxito limitado en el desarrollo de enfoques empíricos comunes para estudiar sistemáticamente las combinaciones.

El capítulo 14, “Policy Design and Non-Design: Discerning the Content of Policy Packaging, Patching, Stretching and Layering”, de Giliberto Capano e Ishani Mukherjee, capta las características del diseño de políticas en términos del “contenido del diseño” (qué tan incremental, congruente y coherente es), y del “modo de diseño” (la forma en que se modifica el contenido del diseño en la práctica). Respecto al “contenido del diseño” proponen una tipología basada en *a)* las capacidades gubernamentales y *b)* las características de la acumulación de anomalías políticas que deben resolverse, que se refieren a los desajustes entre las herramientas adoptadas y las metas esperadas. Estas dos dimensiones derivan en cuatro tipos de contenido: paquete (*packaging*), parche (*patching*), estiramiento (*stretching*) y *statu quo*. Sobre los “modos de diseño” de las políticas, los autores explican los procesos de estratificación (*layering*) y reemplazo (*replacement*). El reemplazo es lo que los gobiernos utilizan cuando tienen una alta capacidad para lidiar con grandes anomalías sedimentadas. Además, puede considerarse la forma óptima de diseño porque permite una renovación radical de los componentes estructurales. Por el contrario, la estratificación implica una intervención parcial en las políticas o programas sectoriales actuales ya sea por una falta de capacidades gubernamentales o porque solo se requiere una intervención menor.

El capítulo 15, “The Lessons Of Policy Learning: Types, Triggers, Hindrances and Pathologies”, de Claire Dunlop y Claudio Radaelli, tiene por objetivo entablar un diálogo entre un público amplio, es decir que los hallazgos de la literatura de aprendizaje de políticas sean útiles tanto para científicos sociales como para profesionistas. En particular, sostienen que la literatura sobre el aprendizaje en políticas puede traducirse en lecciones aplicables a los procesos de políticas del mundo real. Las “lecciones” que propone el capítulo buscan responder a preguntas como: ¿cuáles son las lecciones de pensar en los procesos de políticas en términos de aprendizaje?

¿Cuáles son sus factores desencadenantes y sus obstáculos? ¿Qué puede salir mal con el aprendizaje, es decir, cuáles son las patologías? Una primera lección se relaciona con el hecho de que el aprendizaje tiene diferentes cualidades y lógicas, por lo que se debe prestar atención a los contextos que facilitan que este proceso ocurra. La segunda lección es que el aprendizaje tiene sus propios factores desencadenantes y obstáculos. La tercera se refiere a que el aprendizaje es disfuncional en ciertos contextos y para determinados actores. Este enfoque y capítulo en particular buscan cerrar la brecha entre teoría y práctica.

El capítulo 16, “Policy Dismantling, Accumulation and Performance”, de Christoph Knill, Yves Steinebach, Christian Adam y Steffen Hurka, cierra este volumen desarrollando el argumento de que la acumulación de políticas es una tendencia universal. Es decir, las políticas no se eliminan por completo, sino que se siguen acumulando con el tiempo. Parten de ejemplos empíricos sobre políticas sociales y ambientales en donde los gobiernos difícilmente reducen o revierten sus esfuerzos una vez que participan en un área de políticas. Incluso, en áreas donde el gobierno tiende a intervenir cada vez menos y delega a terceros, las regulaciones son cada vez más complejas y detalladas. Este fenómeno es en gran medida irreversible y ocurre en casi todas las democracias avanzadas. El proceso de acumulación, dicen los autores, tiene una naturaleza ambivalente. Por un lado, refleja positivamente la modernización y el progreso. Por otro lado, la acumulación continua de políticas también puede socavar de manera sustancial la efectividad y la legitimidad de las políticas públicas. Algunas implicaciones de esta nueva teorización consisten en la necesidad de evaluar y comprender mejor la carga de trabajo de los gobiernos durante la implementación y, asociada con ello, la aparición de déficits de implementación sistemáticos.

Este volumen es un esfuerzo por sintetizar diversos enfoques, corrientes y líneas de investigación para la agenda académica futura. El libro, como su título lo indica, es una guía introductoria a las discusiones más relevantes, que abarca tanto definiciones y enfoques clásicos como teorizaciones y propuestas metodológicas innovadoras para entender las políticas públicas. La característica multidimensional y multidisciplinar de las políticas públicas se refleja en esta obra. *A Modern Guide to Public Policy* es un libro que será de utilidad tanto para estudiantes de licenciatura y posgrado, así como para investigadores interesados en nuevas perspectivas sobre el proceso de toma de decisiones en contextos contemporáneos. Sin duda, propuestas de vanguardia como la perspectiva mecanicista, las respuestas desproporcionadas y la acumulación de políticas tienen gran potencial para que estudiosos del tema sigan las rutas propuestas. 📖

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1993), “Estudio introductorio”, en L. Aguilar (comp.), *Problemas públicos y agendas de gobierno*, M.A. Porrúa, Ciudad de México.
- Howlett, M. y S. Geist (2015), “Policy cycle”, en J.D. Wright (ed.), *International Encyclopedia of the Social y Behavioral Sciences*, vol. 18, Oxford, Elsevier.
- Lasswell, H. (1951), “The Policy Orientation”, en D. Lerner y H. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Palo Alto, Stanford University Press.