

Howlett, Michael. 2019. **The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job.** New York: Routledge Textbooks in Policy Studies. 138 pp.

La obra titulada *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job* consiste en un manual que busca introducir principios y elementos del diseño de políticas en el marco de la gobernanza contemporánea. Para lo cual, Michael Howlett parte de los orígenes del diseño de políticas públicas en la década de los cincuenta, cuando Lasswell introdujo el concepto de “ciencia de las políticas” y se identificó que las acciones gubernamentales podían mejorar mediante la aplicación de conocimiento en la formulación de las políticas (Howlett 2011,18).

En este aspecto, la orientación instrumental ganó relevancia al respaldar la actuación de los formuladores de políticas basada en conocimiento y evidencias. Por lo que entre las décadas de los ochenta y noventa surge la investigación del diseño de políticas públicas desde un enfoque instrumental. Es así, que una parte significativa del diseño de políticas implica la conexión entre los objetivos de política con los medios o instrumentos para alcanzarlos (Howlett 2011).

En torno al estudio de los instrumentos se crearon varias taxonomías, sin embargo, la más representativa en el campo ha sido la propuesta por Christopher Hood en 1986, denominada NATO por sus siglas, al clasificar los instrumentos en: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Sobre la base de esta taxonomía,

Howlett busca guiar el estudio de los instrumentos utilizados por los gobiernos en su accionar. En un entorno en el que se requiere una mejor comprensión de los procesos de formulación de políticas y diseños inteligentes para enfrentar la complejidad de los problemas de políticas contemporáneos.

El libro se encuentra conformado por tres partes. La primera parte cuenta con dos capítulos, en los que se contextualiza al lector sobre el diseño de políticas, los avances en su estudio y las principales limitaciones actuales para alcanzar su efectividad. El primer capítulo aborda conceptos clave en el ámbito de las políticas públicas con el fin de conceptualizar el diseño y explicar el foco central que adquieren los instrumentos de políticas en su propuesta. Al mismo tiempo, explica el lugar de lo empírico en los avances teóricos hacia mejores políticas, mejores resultados y el aprendizaje de los gobiernos para evitar repetir errores.

El cumplimiento de objetivos es un tema complejo, por lo que, en el segundo capítulo identifica los principales desafíos a los que se enfrentan los diseñadores de políticas actualmente. Entre los principales constan: diseños deficientes por un conocimiento incompleto, la prevalencia de la política sobre lo técnico, procesos de rediseño que agregan nuevos elementos sin abandonar los anteriores, la racionalidad limitada y la incertidumbre.

En la búsqueda por lograr mejores políticas, durante la última década, se ha puesto un mayor énfasis en las combinaciones de instrumentos. Es así que, la segunda parte del libro se compone de cuatro capítulos en los que se profundi-

za cada uno de los tipos de instrumentos que componen la taxonomía NATO y sus combinaciones. A pesar de que los instrumentos están presentes en todo el proceso de políticas, el autor identifica a los instrumentos de implementación como su centro de análisis.

Los instrumentos son relevantes en tanto constituyen “el contenido de la caja de herramientas entre las cuales los tomadores de decisiones deben elegir para construir o crear políticas públicas” (Howlett 2019). El análisis instrumental provee una distinción entre herramientas sustantivas y procedimentales. Los instrumentos sustantivos buscan resolver un problema de política, y afectan aspectos relacionados con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Mientras que los instrumentos procedimentales están más orientados a afectar el comportamiento y coordinar actividades entre actores de políticas (Howlett 2011).

El tercer capítulo se orienta al estudio de los instrumentos de organización, utilizados en un mayor horizonte temporal y con mayor frecuencia por los gobiernos. Estos se encuentran conformados principalmente por organismos y personal del gobierno para el cambio en los procesos de políticas y afectar sus resultados. La efectividad de estos instrumentos depende de la existencia de personal y recursos organizacionales, así como de la percepción de los grupos objetivo sobre la competencia del gobierno para brindar bienes y servicios.

El cuarto capítulo analiza los instrumentos de autoridad, que inciden en la capacidad del gobierno para orientar sus objetivos mediante el uso de amenazas de sanciones o coacción por parte del Estado. El uso eficaz de estos instrumentos depen-

de de los mecanismos coercitivos usados, pero también de las percepciones de legitimidad del gobierno. Estos instrumentos, requieren para su funcionamiento la existencia de agencias de cumplimiento y su principal limitación se basa en las focalizaciones, dada la aplicabilidad general de la mayoría de las leyes.

El quinto capítulo expone los instrumentos de tesoro, que consisten en transferencias de recursos de tesoro desde o hacia los actores para desalentar o favorecer comportamientos deseados por los gobiernos mediante impuestos, incentivos financieros o fiscales, entre otros. La efectividad en el uso de los instrumentos de tesoro depende de la disponibilidad de fondos del gobierno, así como de la necesidad financiera de los grupos objetivo y de su receptividad de los recursos.

El sexto capítulo profundiza los instrumentos de nodalidad, que implican el uso de herramientas de comunicación de información, conocimiento y datos que dispone el gobierno para incidir en el comportamiento de los actores. Su uso eficaz depende de la disponibilidad de la información y de los medios para distribuirla, pero también de su credibilidad entre los actores receptores.

Finalmente, la tercera parte se desarrolla con el séptimo capítulo, que parte del análisis de los instrumentos presentados, para ofrecer varias recomendaciones que tiendan a lograr mejores diseños y evitar su fracaso dentro de lo posible. Howlett propone la creación de una “combinación superior de instrumentos” mediante la identificación del potencial de los instrumentos y su conocimiento profundo para favorecer combinaciones coherentes, consistentes y congruentes.

El autor presenta varios principios a ser considerados en diseños efectivos: la parsimonia en la selección de instrumentos, la secuenciación en la escala de coerción, la correspondencia entre objetivos e instrumentos, la experimentación de políticas y la precaución para no sucumbir en el sobrediseño o el subdiseño. Asimismo, se identifica el contexto en el que se diseñan las políticas como un elemento central, que determina la medida en que se puede tomar decisiones nuevas o en que los cambios se encuentran limitados por políticas pasadas.

La obra de Howlett (2019) incorpora al análisis instrumental del diseño de las políticas públicas varios aspectos imprescindibles. Acierta al considerar la dimensión política en la selección de instrumentos, afirmando que esta no es meramente técnica, sino que se ve afectada por las preferencias de grupos de interés y gobiernos. La legitimidad de los gobiernos y las formas de gobernanza contemporáneas son elementos explicativos en su análisis; al mismo tiempo que resalta la consideración del contexto como un elemento trascendental en el éxito de los diseños. Al respecto, recomienda la búsqueda de concordancia de los diseños con el modo de gobernanza y con los arreglos históricos existentes en términos de políticas públicas en un lugar y tiempo determinados.

Sin embargo, en su análisis instrumentalista todavía pueden identificarse varios puntos que han sido objeto de críticas por varias décadas. Entre estos se puede destacar la concepción pragmática de la política pública, que se entiende como un proceso de resolución de problemas mediante instrumentos técnicos, neutros y a disposición de los gobiernos. Cuando en la práctica, los instrumentos no son neutrales y tienen

efectos específicos independientes a los objetivos, ya que actúan bajo su propia lógica produciendo efectos originales e incluso inesperados (Lascoumes 2005).

El manual explicita su intención de guiar a los responsables de la formulación de políticas a elegir instrumentos más adecuados en el marco de la incertidumbre. Pero la obra es útil también en el ámbito académico, específicamente en el área de los denominados “estudios convencionales” de políticas públicas, que ponen énfasis en la explicación de fenómenos en las políticas públicas, analizan las reglas formales y en uso, las interacciones y el uso de recursos estatales para cambiar comportamientos (Durnová y Weible 2020).

Para concluir, la presente reseña tuvo como finalidad presentar los principales elementos que aporta Howlett (2019) al estudio y la práctica del diseño de las políticas públicas desde un enfoque contemporáneo. Aún teniendo en cuenta las limitaciones del análisis meramente instrumental, el manual ofrece información importante para analizar las políticas y realizar mejores diseños. A pesar de que su estudio se centra en casos canadienses, norteamericanos y de países nórdicos, su uso prudente y contextualizado puede ser ventajoso para el análisis de las políticas y la puesta en práctica en países latinoamericanos.

Referencias

Durnová, A., y Weible, C. 2020. Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. *Policy Science*

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

Lascoumes, P. 2005. "De l'Etat à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique"

en Hatchuel A. et al. *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Les presses de l'université de Laval. pp. 341-362

Najwa Giselle Jalkh