
LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO A PARTIR DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Juan Poom Medina*

INTRODUCCIÓN

Cómo se forman y enmarcan los problemas públicos, y cómo es que se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas, es uno de los principales tópicos que se debate en el análisis de las políticas. La literatura señala que un problema público¹ es definido como el mejor punto de partida de una secuencia de pasos² que se estructuran en el marco del análisis de las políticas (Bardach 1998, 14). Lo cierto es que sin un problema público bien definido, no hay manera de diseñar una política pública que atienda la problemática que se busca resolver.

* Doctor en ciencias sociales con especialidad en ciencia política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, D.F., profesor investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: jpoom@colson.edu.mx

¹ El presente ensayo se limita pura y exclusivamente al tratamiento teórico-conceptual de la “definición de un problema público” en el enfoque de políticas públicas. Por razones de pertinencia se alude a la parte que corresponde a la formación de la agenda pública concerniente “al momento en que el gobierno decide si decidirá (sic) o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazando su intervención” (Aguilar 1993, 27).

² El camino de los ocho pasos que refiere Bardach está constituido de la siguiente manera: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decidir, e informe (contar la historia) (1998, 14). Sin embargo, desde Lasswell (1971), quien habló de “secuencia de siete fases”, May y Wildavsky (1977), que se refirieron como “ciclo de la política”, entre otros, las etapas denotan los componentes necesarios e interdependientes de toda política (citados en Aguilar 1993, 15).

En el análisis de políticas públicas los pasos estructurados que se inician con la definición del problema no se consideran ni constituyen un esquema mecanicista del proceso de análisis de políticas. Sin embargo, cada fase está permeada de importancia y la definición del problema público puede considerarse como el sustento de la política, en virtud de que una mala definición del problema es, de entrada, una mala solución que conduce a resultados no satisfactorios o soluciones a medias, aparte de los altos costos que puede implicar no definir bien un problema público. En otras palabras, la definición del problema significa propiamente crear soluciones.

En este ensayo se analizan algunas aportaciones de la literatura original del enfoque de políticas públicas que buscan dar respuesta a la pregunta: ¿en qué consiste la definición de un problema público?

¿CONSTRUIR Y DEFINIR? UN PROBLEMA PÚBLICO

La literatura especializada hace hincapié en el importante significado de la formación de la agenda pública que da forma a la definición del problema. Colocar un asunto público en la agenda es el comienzo del proceso complejo que compromete las capacidades del gobierno para tratarlo y la aceptación como problema por parte del público. Como toda etapa de procesos encaminados a solución de problemas, la definición de un problema público está sujeta a intereses, diversidad de características, restricciones, que en ocasiones limitan que un asunto, pese a ser relevante, no alcance a definirse como problema público, con lo cual se pierde una oportunidad de solución o mejora en el área o lugar donde el asunto es detectado. De allí que identificar quién define o quiénes definen los problemas públicos es de interés administrativo y político, particularmente porque los receptores de una política son ciudadanos que esperan respuesta o solución sobre la problemática.

Como señala Aguilar Villanueva, “muchas son las preguntas en torno de los problemas públicos” (1993, 54), y una gran mayoría de la

preguntas son tan genéricas que requieren aclaraciones conceptuales y técnicas sobre los dilemas del proceso sustancial de la política, es decir, de lo que significa la formación de la agenda, después la definición del problema y más adelante el diseño e implementación de la política, para concluir con la evaluación. Los problemas públicos, al no ser sencillos de distinguir por su propia naturaleza, en principio provocan el surgimiento de cuestionamientos muy amplios que requieren de ciertos “recortes” para comprenderlos más eficientemente.

En el caso de la definición de un problema público se sugiere: hacer un recorte de su significado para comenzar el complicado trabajo de acercamiento a su definición. En otras palabras, una vez instalado un problema en la agenda pública, el inicio de su definición consiste en empezar a plantearlo para estructurarlo. Para llegar a ello es necesario determinar su magnitud, efectos, impactos, relaciones y, principalmente, buscar las posibles alternativas de solución.

De allí que el analista se enfrente a dos situaciones. Primeramente, comprender el significado de la definición de un problema público y, en segundo término, observar y discutir cómo se crea un problema público desde el mirador de las políticas públicas. Un punto de partida para ello es la observación que hace Wildavsky cuando señala que

por consiguiente, definir un problema significa “crear el problema” [...] y crear un problema consiste en encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo. El análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo de que disponen” (Wildavsky 1979, citado en Aguilar 1993, 60).

En otras palabras, en el tema de la definición de un problema público la contrastación de los términos “qué significa” y “cómo se crean” los problemas públicos sugiere, por un lado, que se identifique la relevancia del problema y, por otro, reconocer que hay un asunto público que requiere solución utilizando diversos mecanismos de análisis, capacidades, cálculos, posibilidades, disposición, para hacer

“ese algo” que es necesario en términos de mejoras. Esa acotación, desde el punto de vista del autor, sintetiza la relevancia y reto creativo de encontrar los espacios o lugares donde se detectan fallas, específicamente, si es en el sector público o en el mercado,³ para que haga posible el diseño e implementación de una política pública específica como solución. Como lo explica Aguilar Villanueva, “muchos son también los problemas que se escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas ‘fallas del mercado’: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas” (1993, 55). Es decir, en el espacio de lo público puede encontrarse un mosaico de problemas que requieren solución; de allí la valiosa definición de Aguilar cuando dice que “los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver” (ibíd., 69).

Así, en lo que resta del ensayo, teniendo en consideración la mirada que sugiere “encontrar problemas públicos acerca de los cuales se puede y se debe hacer algo (solución)”, se describen y analizan contribuciones de algunos autores⁴ del enfoque de políticas respecto a la definición de un problema público.

LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Desde el célebre y orientador artículo de Harold D. Lasswell, publicado en 1951 con el título “La orientación hacia las políticas”, se señala que:

- ³ Las fallas de mercado más estudiadas han sido: el problema de los bienes públicos que no son distribuidos por el mercado, la generación de externalidades producidas por éste, el problema de los monopolios naturales y la asimetría de información. Véase Weimer y Vinning (1999, 74–115).
- ⁴ Como aclaración, y también por pertinencia, el autor hizo una selección (arbitraria) de algunos autores que desde su punto de vista refieren algunas dificultades y cursos de acción en torno a la tarea de definición de problemas públicos.

esa orientación hacia la solución de problemas concretos habría de incluir no sólo los nuevos métodos de investigación del proceso de la política, sino también los resultados de los estudios realizados sobre las políticas efectivamente llevadas a cabo, así como los descubrimientos de las disciplinas capaces de aportar contribuciones importantes para necesidades de inteligencia de momento (citado en Merino 2004).

De esa forma, en estos días la mayor parte de los estudios sobre el enfoque de políticas públicas que hacen el abordaje de la definición de problemas públicos se refieren a los retos que implica esa tarea. Respecto a este punto, Bardach (1993, 219)⁵ precisa que “entre los veteranos del análisis de políticas se ha vuelto un lugar común decir que: lo más arduo de la tarea analítica es la definición del problema”. Sin embargo, para él esta afirmación es cierta sólo algunas veces, dado que efectivamente la definición de problemas es ardua, pero la visión del sentido común señala que saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas (ibid., 233).

Por otra parte, en una perspectiva más valorativa e íntimamente conectada con la tradición epistemológica del concepto, “se acepta que los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino son ‘construcciones’, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan” (Aguilar 1993, 56). Así, por su naturaleza, los problemas de las políticas públicas “son producto del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. De esa forma, lo que experimentamos son situaciones problemáticas, no experimentamos problemas” (Ackoff 1974, 21; citado en Aguilar 1993, 58). Es decir, para algunos los problemas son relevantes (por-

⁵ Este artículo fue publicado originalmente con el título “Problems of Problems Definition in Policy Analysis”, en *Research in Public Policy Analysis and Management*, John P. Cresine, editor, AI JAL, Greenwich, Conn., 1981.

que así los construyen) y para otros son irrelevantes (porque tal vez lo evitan). Aunque de todas formas es preferible superar los escollos epistemológicos con la idea de alcanzar una definición operativa que ayude a razonar por qué debe haber una intervención pública.

También puede señalarse con respecto a la visión anterior que, pese a la validez del argumento valorativo que se otorga a la construcción de problemas, es cuestionable que los “problemas públicos” tengan una naturaleza cognitiva lógica. De allí que el acertijo es cómo hacer para que los que padecen una situación de problema empiecen un proceso de definición que contenga soluciones.

Otro intento por definir los problemas públicos como búsqueda de soluciones es planteada por Hogwood y Gunn (1984, citados en Aguilar 1993, 52), quienes señalan los procesos de definición como aquellos

mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia) ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.

Se trata de un intento de definición que se aproxima al reto de buscar soluciones desde el momento en que se estudia y explora ese problema. Sin embargo, en realidad la definición implica una cuestión que enfrenta toda política: la neutralidad. Es decir, la posible neutralidad de la política se pierde en el momento en que se define; por ello, en líneas anteriores se señalaba la importancia de identificar quién o quiénes definen las políticas, dado que en ese aspecto se “juega” la dirección ideológica o instrumental de la política; cuestión que señala la anterior definición, al sugerir un marco de autoridad de los interesados en la definición del problema.

Si la literatura ha acordado que definir un problema es estructurarlo y plantearlo para que sea tratable gubernamentalmente, Herbert Simon (1973) fue quien distinguió entre problemas “bien y mal es-

tructurados”. Un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un “solucionador general del problema”, que implica que cualquier conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo (citado en Aguilar 1993, 61). Estructurar bien un problema es “producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como ‘causa de’ o ‘efecto de’” (ibíd., 68). Por el contrario, los problemas públicos mal estructurados no cuentan con una identificación precisa de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema, ni se conocen tampoco sus nexos causales principales para poder alterarlo en el sentido deseado (ibíd., 67). De esa forma, frente a problemas públicos que adolecen de la identificación de sus elementos causales, es difícil saber a ciencia cierta qué se va a resolver, es sentir incertidumbre en la indeterminación que promueve gastos públicos innecesarios. En suma, si no se conoce de manera precisa lo que se pretende resolver o lo que puede resolverlo, se está en la total irresolución.

Asimismo, se ha sugerido que la política pública evite caer en uno de los errores más recurrentes: confundir las consecuencias con las causas de un problema, lo que promueve más grandes y graves problemas. De allí que la exigencia para quienes toman las decisiones sea poner todo su empeño y recursos en la compleja tarea de definir correctamente los problemas públicos, lo que implica, según la visión de Simon (1973), desmontar el problema mayor en componentes causales y el tipo de relación existente entre ellos y, a la vez, diseñar un curso de acción que arribe a una posible solución con los recursos presentes.

Por último, Eugene Bardach (1993, 219-256 pássim) señala algunas dificultades que se presentan en la definición de los problemas públicos. Este autor formula y analiza recomendaciones a los analistas de políticas para evitar caer en algunas dificultades. Una primera se refiere a la “suboptimización”, que consiste en fijarse en el problema “menor” y perder de vista el problema “mayor”. Es decir, se puede encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global. Para Bardach, comúnmente un problema está relacionado con otros problemas

más amplios y quizá más importantes. Dadas las restricciones organizacionales, políticas y temporales, en ocasiones no es posible un análisis completo y detallado. No obstante, la recomendación es que “es de gran ayuda tener un conocimiento teórico del tema y un buen monto de experiencia, aunque no demasiada” (ibíd.). Otra recomendación es evitar que el analista se considere dueño de los problemas con los que trata. Aquí es relevante evaluar el ámbito, carácter e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones consideradas problemáticas. Una tercera dificultad es “desempacar el asunto” (*to unpack the issue*); en este caso es necesario “desempacar” una buena definición del problema del “paquete” de cuestiones retóricamente definidas y evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema. Este autor indica que “la definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible” —lo cual, a juicio del autor de este capítulo, es difícil—; se necesita depurar o limpiar las explicaciones o prescripciones que se encuentren en la tarea de la definición del problema. Para realizarla sugiere evaluar críticamente esas explicaciones.

En un momento determinado —y hay que estar preparados para ello— se tendrán que dar razones y argumentos de por qué se definió de cierta manera un problema y justificar el curso de acción que se tomó para su solución. Es decir, por precisa que sea la definición, es necesario justificar para tratar de convencer (o persuadir) a los actores que tienen distintas visiones del problema de que el curso elegido fue el mejor, o el más viable en función de los recursos disponibles; para ello es necesario deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra del interés público.

¿QUÉ CUENTA COMO PROBLEMA? ¿CÓMO SE DEFINE UN PROBLEMA PÚBLICO?

Es importante aclarar que el proceso de definición de un problema público está asociado a su “construcción” como fenómeno que ha

sido identificado y posicionado en la agenda pública. Esto lleva a la compleja pregunta: ¿qué cuenta como problema público? En este caso de nuevo hay que matizar que hay una distinción no menor entre el ejercicio de “construcción” del problema y la “definición” de un problema público.

En líneas anteriores se indicó que los problemas son “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan. Por tanto, el acertijo de cómo se define un problema público puede responderse a través de lo que proponen distintos enfoques y/o corrientes de pensamiento vinculadas a lo que se denomina “problemas públicos”. En la literatura hay consenso respecto a que el mecanismo clave para iniciar la compleja tarea de cómo definir un problema público se refiere a cómo se observan los fenómenos que prevalecen en la arena social o pública, lo que implica iniciar el reconocimiento de un problema. Por ejemplo, se dice que los problemas públicos tienden a existir en un sentido político cuando afectan y amenazan a otro grupo (Parsons 2007, 119). Se sabe también que ningún “hecho” habla por sí mismo, requiere interpretaciones y esa tarea es el principio del proceso que implica reconocer un problema, construirlo, darle el estatus de problema público para procesar la tarea de definición.

En la literatura relacionada con la formación de la agenda pueden encontrarse diversos planteamientos teóricos que abordan el tema del reconocimiento de un problema público y la manera en que los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento. El “enfoque del problema social”, en cuanto argumento crítico a los marcos funcionalistas, propone, como se señaló líneas atrás, que los problemas sociales son “construcciones”. Otro enfoque surge a partir de una preocupación por el estudio de la opinión pública y los medios de comunicación. El punto central ha sido cómo los diseñadores de políticas interactúan con la opinión pública y los medios de comunicación para situar problemas en la agenda.

La perspectiva institucional se ha ocupado de estudiar la forma en que los problemas y las agendas son moldeados por el andamiaje

institucional o conjunto de reglas que prevalecen en un contexto determinado. Por ejemplo, es fundamental observar cómo interactúan los partidos políticos, los grupos de interés y los diseñadores de las políticas a la hora de determinar qué cuenta como problema público. Diferentes tipos de problemas harán surgir distintas clases de políticas (Parsons 2007, 119).

Por último, se debe recordar que el posicionamiento de problemas en la agenda pública implica una serie de intereses colectivos. Alguna literatura sugiere que si se quiere comprender la forma en que se definen los problemas y las agendas, es necesario ir mucho más allá de lo que se ve en las relaciones de poder.

COMENTARIO FINAL

Una razón de ser (entre muchas) que tiene el análisis de política pública es justamente construir una definición de problema que conlleve a la política pública pertinente que muestre a los ciudadanos, clientes, consumidores, beneficiarios, lo que realmente y razonablemente se puede alcanzar.

Definición de problemas públicos y soluciones pueden parecer sinónimos en un proceso de política pública; sin embargo, se trata de una conexión lógica en términos de intervención del Estado. De esa manera, desde el segundo apartado se ha insistido en la distinción entre el significado de la definición del problema y la característica central en que reside esa definición. La respuesta, y la mayoría de los autores que se reseñaron en el tercer apartado han señalado, a juicio del autor, se encuentra en detectar las fallas del mercado y buscar la solución al problema.

Plantear y estructurar un problema público es avanzar en su solución. Definir el problema es buscar qué se puede hacer con las capacidades estatales. Está claro que si las administraciones públicas resolvieran los asuntos partiendo de una mejor definición de problemas públicos, probablemente se ahorrarían muchos recursos y los resultados posiblemente fueran diferentes en términos de su eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. Estudio introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 15-72. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, Eugene. 1998. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 1993. Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 219-233. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hogwood, B. W. y L. A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Merino, Mauricio. 2004. Notas sobre nuevo institucionalismo y política pública. Documento de trabajo. México: CIDE.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FLACSO-México y Miño Dávila Editores.
- Wildawsky, Aaron. 1979. *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Weimer, David y Aidan Vinning. 1999. *Policy Analysis. Concepts and Practices*. Estados Unidos: Prentice-Hall.