

Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*

Alex Ricardo Caldera Ortega** (2005)
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Las políticas públicas como categoría analítica son altamente complejas. Toda política pública que se plantea como instrumento de solución corresponde a una situación particular socialmente problematizada. Esto quiere decir que los problemas públicos existen ya que la sociedad los padece, y los actores significativos, como las organizaciones sociales y organismos políticos, manifiestan su existencia. Pero la percepción de cada uno de estos actores varía en torno a las causas y naturaleza de los problemas públicos, así como a la forma que deberán tomar las soluciones planteadas. La decisión final acerca de la solución “correcta” en el espacio público se reconoce como derivado de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes de la sociedad.

Las políticas públicas son precisamente cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. La estructuración de problemas públicos es una tarea intelectual base para todo el proceso de evaluación de las políticas públicas. El presente texto, tiene como fin mostrar la importancia de estructurar problemas públicos de una manera correcta, ya que de esto dependerá una solución satisfactoria de los mismos.

Complejidad en los problemas públicos

Para el analista de políticas públicas debe ser evidente que los problemas públicos son altamente complejos y que no pueden ser analizados con el sólo uso del sentido común. La complejidad de los problemas públicos es definida principalmente por ser situaciones ocasionadas por múltiples factores, donde intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder.

Estructurar el problema de forma correcta es el gran reto del analista de políticas públicas, ya que la solución exitosa de un problema público depende de encontrar la respuesta correcta al problema correcto.¹ Es por ello que la evaluación deberá ayudar primero al entendimiento cabal de la naturaleza de los

* Documento elaborado para el curso Evaluación de políticas públicas, Educación a Distancia, Universidad Autónoma de Aguascalientes, enero de 2005.

** Politólogo. Correo-e: profalexcaldera@yahoo.it

¹ “El éxito en la solución de los problemas requiere encontrar la solución correcta al problema correcto. Nosotros fallamos continuamente tanto porque tratamos de solucionar el problema equivocado, como porque tenemos la solución equivocada al problema correcto.” Russell L. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, (1974).

problemas públicos sobre los cuales se quiere intervenir y, segundo, deberá contribuir a la verificación de cómo la respuesta (política pública) puede ser juzgada como satisfactoria.

José Mejía Lira (2003: 25) y William N. Dunn (1994: 140-141) hablan acerca de las características que definen la complejidad de los problemas públicos:

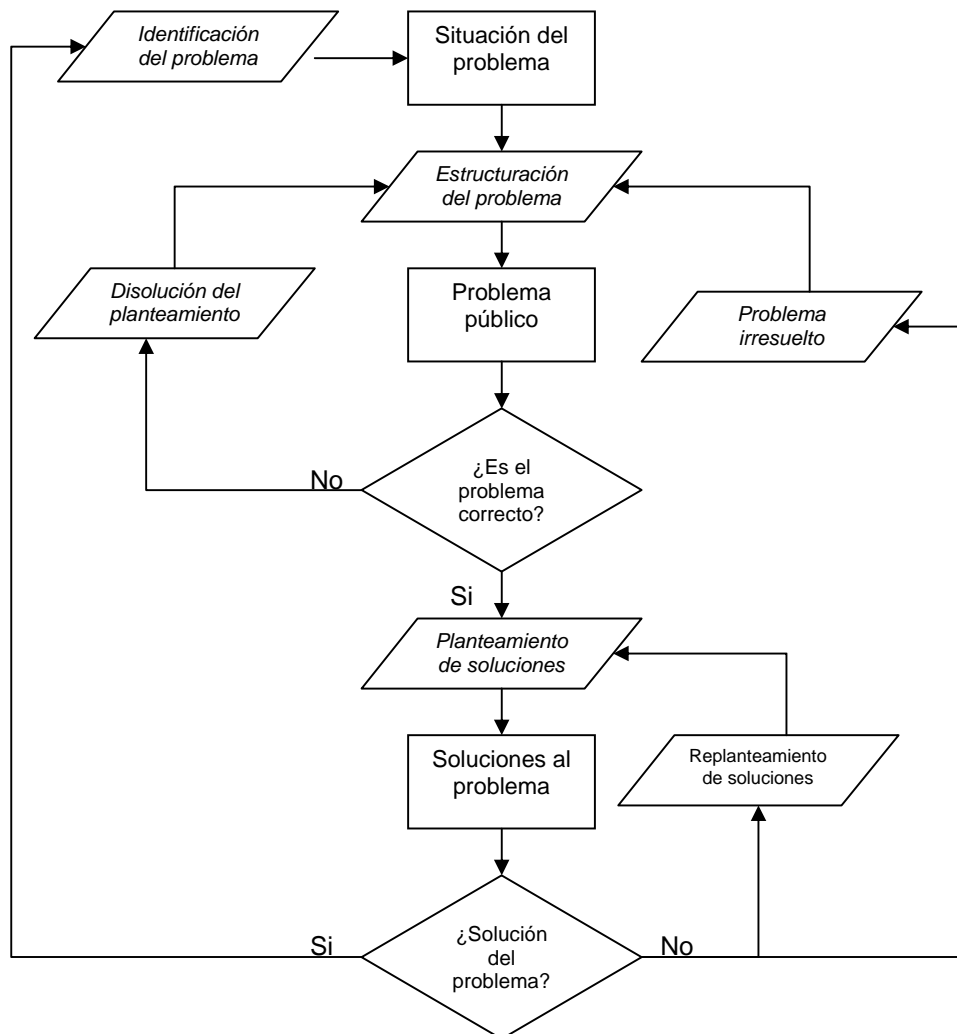
- *Los problemas públicos son interdependientes.* Los problemas de un área afectan a otros. Los problemas no son independientes en sí mismos, son parte de un sistema más complejo. Algunos son causa o efecto de algunos otros, así que su solución tampoco es independiente. Por ejemplo, el aumento en los índices de inseguridad pública en una ciudad en ciertas épocas del año, puede estar relacionado con un periodo de crisis económica por el que atraviesa el país.
- *Subjetividad de los problemas.* Las condiciones externas, que dan origen a los problemas políticos son trabajados de forma selectiva, incluso con una equivocada sensación de objetividad. Los problemas son producto de los constructos humanos, de sus ambientes y contextos. Por ejemplo, el hecho que el tema del desempleo sea prioritario para varios actores sociales y políticos, depende de múltiples razones relacionadas con el rol jugado por estos actores en la sociedad. Los funcionarios del gobierno podrían explicar la escasez de oportunidades de empleo a los ciclos naturales de altibajos de la economía; los empresarios lo explicarían a partir de la falta de reformas estructurales en la economía y; los sindicatos a la falta de voluntad política del gobierno y de partidos representados en el congreso.
- *Artificialidad de los problemas.* Los problemas son constructos sociales, es decir, surgen sólo cuando los actores formulan juicios acerca de sus deseos de intervenir en la situación problematizada. Los problemas no existen separándolos de los individuos o grupos que los definen y manifiestan. Por ejemplo, el gobierno decide intervenir para evitar la urbanización de una zona ecológica, sólo si los vecinos del área se manifiestan en contra de tal acción por considerar que se está atentando contra la sustentabilidad de la zona, o de la ciudad.
- *Dinámica de los problemas.* Existen tantas soluciones como definiciones del problema, unas y otras están en constante flujo. No todas las soluciones son apropiadas para todos los problemas, aunque compartan situaciones similares. Además los problemas no son estáticos, así como las soluciones. Por ejemplo, el privatizar la seguridad social en un país puede ser la solución en donde la distribución del ingreso es alta y equitativa. Lo mismo para un país en vías de desarrollo donde las oportunidades sociales son más bien escasas, la privatización del sistema de salud se antoja difícil. El tiempo juega como una variable importante, a lo mejor en este momento una solución es factible por las condiciones actuales, pero quizá posteriormente no lo sea, o viceversa.

Como se ve, no sólo es suficiente identificar los problemas para solucionarlos, la tarea del analista de estructurarlos es esencial para lograr respuestas satisfactorias a los funcionarios y sobre todo a los ciudadanos. De entrada, los problemas públicos son necesidades latentes de la sociedad, satisfactores irrealizados, valores u oportunidades de mejorar una situación, los cuales sólo pueden ser identificados por la acción pública, la que incluye, no sólo la identificación de las manifestaciones negativas del problema, sino su naturaleza, magnitud, causas y consecuencias particulares.

Metodología para estructurar problemas públicos

La evaluación de políticas públicas da prioridad a la metodología de la estructuración de problemas, más allá de los mismos métodos para solucionar el problema (Dunn, 1994: 138). Estructurar problemas públicos es la actividad base de toda la evaluación de políticas públicas, ya que determina el éxito de todo el proceso en cada una de sus etapas sucesivas. En el siguiente esquema que ofrece Willam N. Dunn (1994: 139), se muestra como los métodos de la estructuración del problema toman prioridad sobre los métodos para solucionar el problema:

Figura 1. Prioridades en el proceso de estructuración de problemas públicos.
(Fuente: Willam N. Dunn, 1994: 139)



- *La identificación del problema vs. la estructuración del problema.* La estructuración del problema es un proceso racional, requiere de un esfuerzo intelectual mayor al de la simple identificación de los problemas. Las estadísticas, las preocupaciones de los ciudadanos y de los involucrados están ahí, se manifiestan; pero hay que contextualizarlos, identificar su dimensión, su intensidad. Los signos o manifestaciones no son el problema en sí, sino productos del ambiente. Por ejemplo: El problema no es que aparezcan peces muertos a las orillas de un río, sino que sus aguas están contaminadas por alguna razón relacionada con la contaminación ambiental, ocasionada —quizá— por el desarrollo industrial de la zona.

- *Estructuración del problema vs. el planteamiento de soluciones.* Los problemas públicos son esencialmente complejos, para entenderlos se requiere de la utilización de métodos de alto orden, es decir, que posibiliten el entendimiento del problema a cabalidad, teniendo en cuenta su complejidad, de lo contrario, se tiene el riesgo de que se intente dar solución a las causas equivocadas.
- *Disolución del planteamiento vs. replanteamiento de soluciones y problema irresuelto.* Los tres nombres son procesos para corregir los errores en el planteamiento tanto del mismo problema público, como de las soluciones. El proceso de corrección de errores de cada uno de estas operaciones intelectuales suceden en distintos niveles o momentos. La disolución del planteamiento es el abandono de una formulación del problema incorrecta, antes de cualquier esfuerzo por resolverlo; el replanteamiento de soluciones es la calibración de los errores en el planteamiento de soluciones ya que sólo se trata de modificar las soluciones equivocadas al problema correcto y, el problema irresuelto es rehacer el análisis del problema, tratar de encontrar una mejor estructuración cuando se trató de plantear soluciones a un problema mal formulado.

Los problemas públicos se presentan como situaciones particulares que afectan a grupos sociales específicos, en las que resalta la manifestación retórica de la situación problemática por parte de algún conjunto de actores o grupos de interés, y en el que se pueden visualizar una variedad de interpretaciones, actitudes ciudadanas, rutinas burocráticas, presupuestos, mandatos legales, etcétera (Bardach, 2001: 15-16).

Al estructurar los problemas públicos hay que tratar de ir más allá de la simple retórica, dado que la visión e interpretación de los funcionarios o de los actores sociales puede ser parcial o equivocada, de lo que se trata es que la estructuración del problema tenga realmente utilidad analítica a partir de cierta objetividad.²

Para lo anterior, también sirve diferenciar entre problemas públicos y asuntos públicos (Dunn, 1994: 142). Los asuntos públicos (*public issue*) se refiere a los temas o las cuestiones que incluyen el desacuerdo entre los actores entorno a los actuales o potenciales cursos de acción para solucionar la situación problemática, reflejan las visiones competitivas acerca de la naturaleza de los problemas.

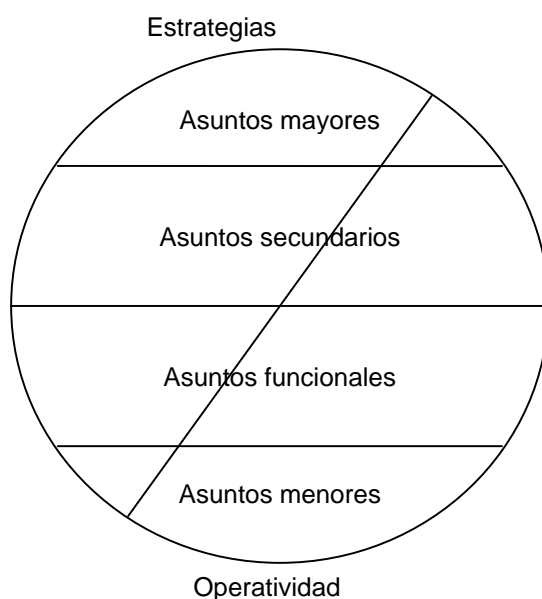
La habilidad para reconocer la diferencia entre problemas y asuntos públicos es crucial para entender los diferentes caminos de cómo las experiencias comunes —es decir, las vivencias del mismo problema por los diferentes actores— son convertidas en disputas acerca de la formulación de la acción pública. Los asuntos públicos son los elementos del problema sobre los cuales existe un desacuerdo entre los actores involucrados, y se discute entorno a estos.

² La objetividad no es precisamente la ausencia de percepciones de valor o ideologizadas, sino más bien la consideración del mayor número del conjunto de subjetividades.

Los elementos controversiales van desde las cuestiones estratégicas, hasta las más operativas de las políticas públicas. Para facilitar la identificación y diferenciación de los asuntos públicos en disputa, es necesario reconocer cierta jerarquía entre ellos:

Figura 2. Jerarquía en tipos de asuntos públicos.

(Fuente: Willm N. Dunn: 144)



- Los *asuntos mayores* son aquellos que se discuten en los altos niveles gubernamentales, ya sea en el ámbito federal, estatal y local, o entre ellos. Típicamente involucra cuestiones acerca de la misión, naturaleza y propósito de la administración pública y de cada una de sus organizaciones. Por ejemplo: El debate entorno a si la Secretaría de Salud deberá, o no, iniciar una política de promoción del uso del condón como medida preventiva al contagio de enfermedades, tales como el *sida*. Esta es una cuestión de debate que toca tanto lo moral de cada uno de los actores involucrados, como su concepción de hasta dónde llega el papel del Estado en poder afectar la vida de los privados. Los funcionarios públicos les tocará librar un debate en torno al tema no sólo entre ellos, sino entre otros actores políticos, como por ejemplo, los legisladores de distintos partidos en el congreso, o frente a la jerarquía de la Iglesia católica.
- Los *asuntos secundarios* se encuentran al nivel del diseño de los programas de la administración pública, es el debate de la priorización entre programas y la definición de los grupos o beneficiarios objetivo. Por ejemplo: La cuestión de definir qué se entiende por pobreza entre los especialistas, determinará el diseño de los programas a formular y,

definirá los grupos vulnerables a los cuales estará dirigido los programas de la política.

- Los *asuntos funcionales* también es el nivel de los programas, pero involucra las preguntas acerca de la presupuestación, el financiamiento y los procedimientos particulares. Por ejemplo: Un programa de entrega de apoyos para productores agropecuarios es discutido por los funcionarios de la secretaría correspondiente y las organizaciones campesinas, y el centro del debate es el monto de los apoyos y el cómo se entregan los mismos.
- Por último, los *asuntos menores* son aquellos que frecuentemente los encontramos en los proyectos específicos en los que se define el personal, los apoyos, el tiempo de trabajo, las reglas y las operaciones estándares. Las decisiones de esta índole le corresponden esencialmente a los niveles operativos de las organizaciones públicas.

Mientras más se mueva el analista a lo largo de esta jerarquía de asuntos, más se puede dar cuenta de su interdependencia, subjetividad, artificialidad y dinamicidad (Dunn, 1994: 144). Las *estrategias* dentro de las políticas públicas son aquellas que al definirse se sabe que tendrán consecuencias de alto impacto de manera irreversible. Por el contrario, las *cuestiones operativas* son aquellas acciones que ayudan a conseguir las estratégicas; pero no involucran grandes riesgos e incertidumbre y, son claramente reversibles en caso de estar mal implementadas.

El análisis institucional y de actores significativos

Para completar la estructuración del problema es necesario el análisis institucional de la acción pública. Esto implica la investigación acerca del cómo se ha intervenido históricamente en el tema particular, tanto por parte del aparato público —el gobierno de distintos órdenes—, como por parte de otros actores de relevancia social, económica o política.³ Se trata de identificar los resultados de dicha intervención, así como los aspectos institucionales que han contribuido a un buen desempeño, o la han limitado. El análisis de los actores incluye, su posición, su capacidad de acción, grado de apoyo o rechazo.

³ El estado que guarda un problema público o el estado de elaboración de una política pública no es producto del momento actual o del periodo particular en que se pretende estudiar la cuestión, sino que es producto de un proceso que se va gestando a partir de periodos más prolongados en el tiempo, los cuales se van estructurando a partir de hechos concretos que las interacciones entre múltiples actores, decisiones específicas y cambios de las condiciones en el ambiente, van generando.

Lo anterior manifiesta que la elaboración de políticas públicas se lleva a cabo a partir de 'redes' interorganizacionales, enmarcadas por contextos históricos determinados, y condiciones institucionales muy particulares. Alrededor del problema público analizado se puede reconstruir el correspondiente subsistema de política (*policy subsystem*), es decir, el conjunto de actores, organizaciones, estructuras, creencias y reglas del juego que se encuentran interrelacionados e involucrados en la negociación del un problema público estudiado. Véase Alex Ricardo Caldera Ortega, *Políticas Públicas, Instituciones y Gobernabilidad: Elementos de análisis de sistemas políticos (en lo local)*, mimeo, 2005.

El análisis institucional incluye la descripción del marco jurídico que enmarca la acción de las políticas, programas o servicios, las organizaciones gubernamentales responsables del diseño estratégico y operativo, así como sus capacidades organizacionales o individuales. También se requiere la descripción del conjunto de ideas, valores y premisas que moldean el desempeño público de estas instituciones.

El análisis de actores requiere una técnica que no sólo permita identificar las posiciones de éstos entorno al problema público estudiado, sino que facilite hacer estimaciones de las consecuencias probables de la acción futura, la cual trata de legitimar alternativas de políticas bajo condiciones de conflicto político y de desigual distribución del poder y otros recursos.

La siguiente tabla puede ser utilizada para realizar este análisis.

Cuadro 1. Técnica de evaluación de posibilidades
(Mejía Lira, 2003)

Actores	Posición sobre el tema	Recursos disponibles	Jerarquización de importancia
X1			
X2			
X3			
X4			
...			
n			

Posición sobre el tema. Aquí el analista hace estimaciones acerca de la probabilidad de que los actores principales, afectados o contrapartes, se opongan, apoyen o asuman un comportamiento indiferente hacia las distintas políticas alternativas.

Recursos disponibles. Aquí el analista hace una estimación, respecto de cada una de las contrapartes más significativas, de los recursos que disponen para conseguir sus posiciones respectivas. Los recursos disponibles incluyen prestigio, legitimidad, acceso a redes de información, de colaboración, etcétera.

Jerarquización de actores y recursos. Aquí el analista hace una priorización entre las distintas contrapartes, en términos de los recursos con que cuentan, con el fin de hacer una estimación acerca de las posibilidades de actuación y real intervención en el asunto. Aquí también se ratifica si su actuación futura puede ser de apoyo u oposición hacia la acción pública a emprender.

Algunas otras recomendaciones para estructurar problemas

Eugene Bardach (2001: 17-23) proporciona algunas otras recomendaciones a tomar en cuenta cuando estructuramos problemas públicos:

- 1) *El analista debe pensar en excesos y deficiencias.* En el planteamiento del problema hay que incluir palabras como “demasiado”, “demasiado grande”, “creciendo demasiado lento”. Ejemplo: “la demanda de agua de riego está creciendo más rápido que nuestra capacidad para proporcionarla a un costo financiero y ambiental aceptable”, “hay demasiados niños en las zonas rurales sin instrucción primaria”.
- 2) *Se debe cuantificar hasta donde sea posible.* ¿Qué tan demasiado grande o pequeño es el problema? ¿Qué capacidad se tiene para enfrentar el problema? ¿Cómo se espera incrementar la capacidad para enfrentar el problema?, etcétera.
- 3) *La definición debe ser evaluativa.* Se parte de la idea de que el problema existe porque alguien piensa que algo está mal; pero “mal” tiene diferentes acepciones. Cada persona utilizará diferentes criterios para evaluar los hechos. ¿Qué tipo de problemas privados requieren ser tratados como problema público y, por lo tanto de merecer una acción pública? Por ejemplo: Para algunos privatizar servicios, como el del agua potable, puede ser una solución viable para aumentar la inversión en la infraestructura, encontrar nuevas fuentes de abastecimiento o en general hacer más eficaz la distribución del servicio, pero para otras personas no sería necesario, pues creen que el gobierno no debe enajenarse de esa responsabilidad.
- 4) *Las condiciones que causan un problema público son también un problema.* En ocasiones, algunas de las causas de los problemas públicos son un problema en sí mismas, por lo que el analista deberá iniciar una ardua investigación para entenderlas. Por ejemplo: Uno de los problemas entorno a la escasez de agua para el uso agrícola es que el gobierno no ha regularizado en un 100 % los pozos de extracción, por lo que mucha del agua extraída no se contabiliza para ser cobrada y, por ende, de utilizar esos recursos para más tecnología en la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento.
- 5) *Los analistas deben recomendar a los tomadores de decisiones aprovechar todas las oportunidades para mejorar la acción pública.* Muchas veces las decisiones de los funcionarios están inspiradas en el “si no está roto, no componerlo”, por lo que muchas veces la acción pública es limitada. Hay ocasiones que la situación presenta de manera coyuntural una gran oportunidad para cambiar y mejorar radicalmente el efecto de las políticas públicas, por lo que al estructurar el problema el analista debe plantear lograr ese efecto positivo integral desde el principio, aunque las manifestaciones negativas de los problemas apenas sean menores. No hay que esperar a que los problemas crezcan al máximo para iniciar su solución.

- 6) *El analista no debe caer en la trampa de definir las soluciones dentro del problema público.* Se debe evitar adelantar una solución cuando sabe que los problemas públicos son más complejos de lo que aparentan. En ese sentido, no puede decir que “hay pocas escuelas para la demanda excesiva de educación primaria” pues esto podría limitar la capacidad de pensar en otras soluciones al problema que vayan más allá de proponer “construir más escuelas”.

Eugene Bardach (2001: 22) reconoce que es muy importante que el analista deba evaluar la cadena causal que va desde la situación problemática en sí misma, a las cosas malas que se supone que causa, y asegurarse que la cadena causal es real. La información recabada debe comprobarse escrupulosamente antes de decidir tomarla como válida.

Otras acciones específicas del analista deberán ser:

- a) Detectar, determinar y/o acordar cuáles son los objetivos cuyo logro se pretende evaluar.
- b) Producir el modelo conceptual que habrá de conducir el trabajo.
- c) Operacionalizar los conceptos de ese modelo:
 - i. Determinar cuáles son las principales dimensiones que pueden distinguirse en esos objetivos.
 - ii. Encontrar los indicadores correspondientes a cada dimensión.
 - iii. Determinar el o los métodos de construcción de índices o información que se utilizará
- d) Seleccionar la técnica de evaluación.
- e) Recoger la información de acuerdo a distintas fuentes.
- f) Procesar y analizar la información.

A manera de conclusión

Continuamente los analistas y funcionarios públicos se encuentran ante la ocasión de estar tratando de resolver el problema equivocado, por lo que seguramente no se contribuirá a mitigar las causas reales de la situación problemática, y los signos de malestar social se estarán manifestando de manera creciente, y la legitimidad gubernamental se irá minando poco a poco.

Estructurar significa definir analíticamente cuál es la naturaleza del problema público a solucionar, identificando causas próximas y remotas en el tiempo y en el lugar, actores involucrados, posiciones entorno al problema y las posibles políticas públicas para solucionarlo. La importancia de una buena estructuración de los problemas públicos desde el inicio radica en atacar de manera certera a las causas correctas, y tomar en cuenta el conjunto de visiones involucradas para abonar a la legitimidad de la acción pública.

Se debe decir que la tarea de estructurar los problemas públicos no es una actividad que se realiza de una vez y para siempre. Es más, resulta muy difícil hacerlo bien a la primera, es necesario ir y venir en la estructuración de los problemas públicos una y otra vez a lo largo de todo el proceso de la evaluación de políticas públicas (Bardach, 2001: 23).

Finalmente, debe estar claro que la estructuración de problemas públicos es sólo el primer momento de un trabajo arduo en el proceso más general de la hechura de políticas públicas, a través de un modelo de toma de decisiones a través del estudio, el análisis y la investigación de la naturaleza de los problemas públicos, podrá proponer respuestas nuevas, dinámicas y eficientes, superando la diversidad de intereses y las relaciones de poder.

Referencias Bibliográficas

Bardach, Eugene

- 2001 *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Canto Chac, Manuel

- 1995 "Introducción a la Ciencia de las Políticas", en *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Materiales de trabajo*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

Dunn, William N.

- 1994 *Public Policy Analysis: an Introduction*, 2a. ed., Prentice Hall, U.S.A.

Mejía Lira, José

- 2003 *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.