

# Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas De Bardach a Noël-Roth

*Problems for Defining Problems in Public Policies From Bardach to Noël-Roth*

*Os problemas para a definição do problemas em políticas públicas De Bardach a Noël-Roth*

Marcela Urrea Ballesteros

Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle-Colombia-UNIVALLE. Maestrando en Políticas Públicas; investigadora adscrita al Observatorio de Democracia y Participación Ciudadana-ODPC, Instituto de Educación y Pedagogía del Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos. Universidad del Valle, Cali, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2144-4981>

Steven Valencia Santafé

Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP. Maestrando en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Miembro del Equipo de diseño del Plan de Acción de la Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat de los Asentamientos Humanos Precarios de la Secretaría de Vivienda social y hábitat de Santiago de Cali, Municipio de Cali, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0441-7204>

FECHA RECEPCIÓN: NOVIEMBRE 25 DE 2016

FECHA ACEPTACIÓN: ABRIL 20 DE 2017

## Resumen

Los problemas existentes para la definición del problema a atender en una política pública, suelen ser una de las principales preocupaciones de los analistas, es por ello que en el marco de esta complejidad se abordan en el documento, los planteamientos esbozados por autores de diversas corrientes teóricas, que, si bien no expresan un único hilo conductor, sí demarcan una preocupación observable en la literatura clásica analizada. A partir del análisis documental se observan desde las visiones referidas a la definición del problema a atender en una política pública, pasando por precisar la importancia de la temática y la identificación de algunos errores a la hora de lograr tal identificación, hasta la definición de propuestas para abordar las políticas públicas desde la definición del problema y su diseño. Se encontró que la definición de problemas para este contexto se adelanta de manera equivocada a partir de una apuesta que desconoce la participación ciudadana y que se estudia por fuera del gobierno y del régimen político. Se observa la necesidad de transformar estas visiones predominantes no solo en la literatura sino también en la sociedad, lo que implica el reto posible de crear modelos propios para la formulación de políticas públicas.

**Palabras clave:** Política pública, problema social

## Abstract

The existing problems for the definition of the problem to be addressed in a public policy, are usually one of the main concerns of analysts, that is why within the framework of this complexity are addressed in the document, approaches outlined by authors of various currents theoretical, that although they do not express a single thread, they demarcate an observable concern in the classic literature analyzed. From the documentary analysis we can observe from the visions referred to the definition of the problem to be addressed in a public policy, going on to specify the importance of the subject and the identification of some errors when it comes to achieving such identification, until the definition of proposals to address public policies from the definition of the problem and its design. It was found that the definition of problems for this context is advanced in a wrong way based on a bet that ignores citizen participation and that is studied outside the government and the political regime. There is a need to transform these predominant visions not only in literature but also in society, which implies the possible challenge of creating own models for the formulation of public policies.

**Keywords:** Public Politics, Social Problem.

**Cómo citar:** Urrea B M., Valencia S S. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas De Bardach a Noël-Roth. Revista Criterio Libre Jurídico, (14-2), 127-134. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635>

## Resumo

Os problemas existentes para a definição do problema a compreender em uma política pública, geralmente é uma das principais preocupações dos analistas, é por isso que, no âmbito dessa complexidade, são abordados no documento, abordagens delineadas por autores de várias correntes teóricas, que, embora não expressem um único fio, demarcam uma preocupação observável na literatura clássica analisada. A partir da análise documental, observan-se desde as visões referidas a definição do problema a abordar em uma política pública, passando a especificar a importância da temática e a identificação de alguns erros quando se trata de alcançar essa identificação, até a definição de propostas para abordar políticas públicas a partir da definição do problema e seu design. Verificou-se que a definição de problemas para este contexto é avançada de forma errada, baseada em uma aposta que ignora a participação cidadã e que é estudada fora do governo e do regime político. Observa-se a necessidade de transformar essas visões predominantes não só na literatura, mas também na sociedade, o que implica o possível desafio de criar modelos próprios para a formulação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Política pública, problema social

## Introducción

En el presente documento nos aproximaremos desde diferentes perspectivas teóricas a los problemas que se presentan para la definición de problemas en políticas públicas. En primer lugar, se describirá la definición de un problema en políticas públicas a partir de los aportes realizados por diferentes autores <sup>1</sup>, con el objetivo de presentar distintas visiones sobre el tema; en segundo lugar, se expresará el porqué se considera esta fase como un elemento crucial en la tarea del analista; en tercer lugar, se serán expuestos algunos errores comunes de los analistas según Bardach (1993) y May (1993) a la hora de lograr la formulación de políticas públicas. Lo que da lugar al cuarto apartado en el que se señalan algunas propuestas para abordar las políticas públicas en América Latina desde la definición del problema y diseño, de acuerdo a los planteamientos de Medellín (2006) y finalmente, algunas conclusiones sobre el tema objeto del presente texto.

La definición de un problema social es una acción fundamental en la delimitación y diseño de una política pública. Tal acción depende de la aproximación que se haga del problema social, su comprensión y perspectiva desde la cual se aborde. Tomemos un ejemplo desarrollado por Bardach (1993), quien plantea en su texto “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, que existe un conjunto de analistas preocupados por el “rápido incremento de los costos hospitalarios”; el autor incorpora diversos enfoques para acercarse a encontrar la solución óptima para el problema, e incluye varias posibles soluciones:

Por ejemplo, supongamos, como efectivamente mucha gente cree, cambios en la dieta y en el estilo de vida tienen como efecto reducir la demanda de servicios de salud. En este caso, el costo de hospital - el costo económico real, no necesariamente el precio de un día-hospital- declinaría junto con el costo de otros servicios médicos. De este modo, si nos concentráramos exclusivamente en el problema menor de los “costos hospitalarios”, en vez de abordar la cuestión mayor de los “costos de atención a la salud”, podríamos estar errando nuestra hipotética solución “mejor”. (p. 220)

Atender como preocupación académica la primera fase del problema para la definición de problemas públicos es una necesidad que no sólo manifiesta la literatura, sino el actual contexto, pues se precisa analizar las políticas públicas desarrolladas en América Latina y particularmente en Colombia, con el propósito de describir los errores que se tienen en las primeras etapas del ciclo de políticas públicas que terminan afectando negativamente su desarrollo. Además de señalar que la perspectiva desde la cual se aborde el problema, no es objetiva y depende de los marcos referenciales de análisis, lo cual también impacta sobre los resultados de las políticas públicas y programas.

En tal sentido, en la siguiente sección del documento se presentará un breve recuento de los conceptos esbozados por Montecinos (2007), Bardach (1993), Noël-Roth (2002), Álvarez (1992), Dunn (1981), López (2007), Becker. (1995), Medellín (2006), Olavarria (2007) y Subirats (1994). Como se puede observar se incorporan autores clásicos, quienes han realizado análisis relacionados con el contexto latinoamericano para el tema objeto de estudio.

## ¿En qué consiste la definición de un problema social o público en las Políticas Públicas?

En este apartado del documento se presenta una breve definición sobre lo que se debe comprender como problema público en las Políticas públicas, a partir de diversos autores.

Para Montecinos (2007) el concepto de problema público se empieza a definir cuando en el enfoque de las políticas públicas se recurre al concepto de “formación de la agenda pública” para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos. Lo cual hace alusión, desde esta perspectiva analítica, a comprender que los problemas públicos no existen por sí mismos, ni son objetivos, pues dependen de la definición y comprensión que de este tenga el decisor. Señalando así que “no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas” (Montecinos, 2007, p.327)

<sup>1</sup> Para efectos de esta sección del documento se trabajarán los conceptos elaborados por Montecinos (2007), Bardach (1993), Noël-Roth (2002), Álvarez (1992), Dunn (1981), López (2007), Becker. (1995), Medellín (2006), Olavarria (2007) y Subirats (1994)

La posibilidad de atender un problema público depende de la inclusión en la agenda, para lo cual se debe diferenciar entre agenda pública, agenda institucional y agenda de gobierno. La primera es más abstracta y presenta los asuntos de manera genérica, la segunda presenta los asuntos aceptados para consideración del decisor, y la tercera debe ser más acotada y específica.

En este aspecto coincide Noël-Roth (2002) para quien es necesario distinguir en el plano analítico dos elementos 1- La construcción del problema como problema social y 2- Su inscripción en la Agenda. Noël-Roth además señala que si bien existen los tipos de agenda a los que hace alusión Montecino, también existe la posibilidad de hablar de una agenda formal e informal.

Sobre el primer elemento Noël-Roth (2002) señala que transitar del reconocimiento de una realidad a una realidad problematizada depende de la representación de los problemas y, específicamente, “de la representación social y política de los problemas. La representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura” (Noël-Roth, 2002, p.58), esta específicamente, corresponde con los intereses de los actores en pugna, y tendrán mayores posibilidades de imponer su lectura de los problemas, aquellos que tengan importantes recursos.

Existen, por lo tanto, tres fases en la construcción de los problemas según Lenoir (1989) citado por Noël-Roth (2002): 1. Que el asunto en cuestión genere cambio en la vida de los individuos afectando de manera diferenciada a diversos grupos sociales 2. La transformación anterior de la vida de los individuos genera una tensión que eleva el problema privado a problema social, allí debe encontrar una formulación y transitar hacia la segunda fase, en la cual se precisa, por lo tanto, de un grupo o grupos de personas con la capacidad de liderar la vocería sobre el problema en el escenario público. 3. Finalmente, una vez se reconozca públicamente como tal, y sea formulado, se persigue la institucionalización del mismo.

Siguiendo la definición de los autores frente a lo que es un problema social o público en las políticas públicas, Olavarria cita a (Becker, 1995) para decir que este afirmaba que “un problema es reconocido como problema social cuando: 1. muestra carencias objetivas en la sociedad y, 2. cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público”. (Olavarria; 2007, p.10).

Este carácter socialmente construido de los problemas implica una relación con las posibilidades de resolver o atender ciertos asuntos desde la agenda gubernamental, pues en ocasión de estos procesos muchas veces los temas más importantes no son los que se atienden. Con respecto a este punto, indicó Dunn (1981, p.98) que se producen muchos errores como consecuencia de la errónea definición de un problema, más que incluso cuando el problema está bien planteado y las soluciones son erróneas.

Así que encontramos a lo largo de la literatura revisada, una coincidencia sobre la construcción social de los problemas y su falta de objetividad, ya que estos dependen de la percepción que se tenga de una misma realidad, “no existen los problemas objetivos. Debemos construir, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver” (Subirats, 1994, p. 2). Este punto es reforzado por Subirats (1994), para quien el mundo de los problemas tiene plena relación con el mundo de las soluciones, en tal sentido se debe considerar que los temas en cuestión son interdependientes, y las alternativas a ubicar para transformar el asunto deben contemplar un conjunto de factores y por ende una aproximación holística al mismo.

Estas alternativas, por supuesto, dependen del analista, ya que es quien construye, define, clasifica, explica y evalúa el problema. Al respecto plantea Subirats (1994), sobre la artificialidad del problema, que estos “responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan (...) los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para el mismo problema” (Subirats, 1994, p.3)

Acorde con esta construcción de los problemas, Subirats (1994) plantea también una previa batalla por lograr que el issue sea contemplado en la agenda y tome relevancia pública. En el mismo sentido para Cobb y Elder citado en (Méndez & Lendo, 2008, p. 213) la definición de los problemas y su inclusión en la agenda son el resultado de las reglas, estructuras y límites que ponen los actores públicos y privados más poderosos.

Finalmente, ubicamos la perspectiva de Parsons (2007) en relación a los enfoques para la definición de los problemas, los cuales pueden ser positivistas, sociológicos o constructivistas y el de la opinión pública. Quien no considera estos enfoques como excluyentes, sino que se deben tomar los aportes que cada uno tenga para enriquecer la ardua tarea de cómo definir un problema público. A continuación, abordaremos la importancia de la definición del problema, el por qué algunos autores consideran que es relevante y que representa una dificultad para el analista.

### **¿Por qué se considera la definición del problema como una fase crucial de la tarea del analista?**

En este apartado del documento se ubican las precisiones teóricas realizadas por algunos autores con respecto a la definición del problema como una fase crucial para el analista de políticas públicas.

Para Bardach (1993), si bien es cierto que para muchos analistas de políticas públicas la definición del problema se reviste de un importante grado de dificultad, en realidad la situación se complejiza al tratar de encontrar una solución plausible para la realidad a atender, pues tal como lo señalaba Subirats (1994), para estos autores, el mundo de los problemas tiene directa relación con el mundo de las soluciones.

Es por ello que Subirats (1994) plantea que la manera en que se esboce el problema es un asunto crucial, puesto que se debe realizar desde una perspectiva instrumental que esté orientada a la posibilidad de intervención y mejora de la situación a intervenir. Ya que

como los problemas no se resuelven, se atienden, se mejoran y transforman, esta tarea se constituye en crucial, pues el analista debe entender que su papel es ubicar las discrepancias que existen entre lo que es y aquello que nos gustaría que fuera “los problemas serían, desde esta perspectiva, lo que separa la realidad de lo que deseáramos que fuera” (Subirats, 1994, p. 3). En este punto debemos ser conscientes de la distancia que existe entre la realidad y los deseos del decisor, donde se deben formular objetivos, alternativas y mecanismos para alcanzarlos basados en la realidad y de la manera más eficiente y eficaz posible.

En tal sentido, para Aguilar (1993), los problemas deben ser definidos, estructurados y organizados de tal forma que puedan ser abordables social y gubernamentalmente “de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles” (Aguilar, 1993)

Lo anterior demarca una serie de líneas desarrolladas por otros autores, como Simon (citado en Aguilar, 1993), quien también señaló la importancia que tiene para las políticas públicas la estructuración técnica de los problemas, por lo cual realizó una diferenciación entre problemas bien y mal estructurados: “los bien estructurados se distinguen por tener características precisas, bien formuladas y que cuentan con criterios precisos y un proceso mecánico para comprobar la solución” (Montecinos, 2007, p. 329). La definición más adecuada del mismo, demarca la línea que guiará la intervención, de allí su importancia.

En este punto, Aguilar (1993) nos presenta una salvedad que afirma que, desde la perspectiva secuencial del proceso de las políticas públicas, se concibe este como uno de los más relevantes y que por un tiempo, después de la segunda guerra mundial concretamente, generó una fijación por parte de analistas y tomadores de decisión. Sin embargo, “la noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico” (Aguilar, 1993, p. 15)

Este trabajo se ha ubicado en esa comprensión secuencial del proceso de la política, en donde se pasa a la etapa de definición del problema una vez que este ha sido catalogado como público y aceptado en la agenda de gobierno, tal como lo plantea Aguilar (1993) y otros autores referidos previamente. Lo crucial del asunto redunda en que “quien define es quien decide (...)

Es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión pero, quiere decir también que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción (Aguilar, 1993, p. 52)

De esta manera, la definición del problema se convierte en un escenario crucial para el analista en políticas públicas, dado que de esta depende el ingreso a la agenda de la situación problematizada y por consiguiente el abordaje por parte de las autoridades públicas. De la definición del problema depende “la atención seria y activa del gobierno para asumirlo como posible asunto de política” (Cobb y Elder, 1993, p. 77).

Para Roth (2002), la tarea del analista es la de indagar por las dinámicas sociales y políticas que conllevan a que un problema sea asumido dentro de la agenda; de aquí la importancia de definir de manera acertada los problemas. Los problemas deben ser abordados según Roth como una “representación”, representación que sería dividida por él en un entorno social y político. Tal representación surge de la “construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores políticos y sociales libran para imponer la lectura de un problema que sea lo más ventajosa posible para sus intereses”. (Roth, 2002, p. 58). El conocimiento del analista es puesto a prueba en este escenario pues deberá, de manera objetiva, dilucidar el problema, aun cuando se puedan presentar pugnas entre actores y los intereses que representan.

En medio de este proceso crucial de la definición del problema y para que pueda ser considerado como un problema de carácter público e incluido en la agenda pública, es menester atender las recomendaciones realizadas por Mark. H. Moore (1993) en su escrito “Anatomía del problema: un ejercicio en la definición de problemas” donde esboza las dificultades que se pueden presentar a la hora de la definición de un problema. Al respecto, plantea que:

La definición de un problema de políticas públicas tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy probable ignorar o subvalorar varios efectos importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto las restricciones en la elección de las políticas. (Mark. H. Moore; 1993, p. 191).

Este autor termina por reafirmar la importancia de la definición de los problemas por parte del analista de políticas públicas. La responsabilidad del analista está entonces en identificar los factores sociales y políticos que inciden en la clarificación del problema, para terminar por definirlo de manera concisa y que de esta manera pueda ser tenido en cuenta a la hora de formular política. La tarea del analista consiste en reconocer de manera holística todos los factores que inciden en el problema, para terminar por concluir una definición en la que se enmarque todo el universo del problema.

En medio de este proceso de definición de los problemas públicos se presentan inconvenientes toda vez que como lo plantea Montecinos (2007, p.7): “los problemas públicos, por su naturaleza, no son sencillos de resolver, ya sea por la escasez de recursos que implica para el gobierno, por la multicausalidad que el problema conlleva o por lo polémico que puede resultar para la opinión pública”. Esta

precisión hecha por el autor ya había sido esbozada por Wildavsky cuando afirmaba que: “los problemas son elaboraciones de los hombres, siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de manera única” (Wildavsky, 1979, p.79; en Cobb & Elder, 1993). Los autores citados reconocen la complejidad a la hora de definir un problema público, toda vez que este responde a la interdependencia de factores económicos, políticos, sociales y culturales, además de las interpretaciones que dan los actores al problema basados en subjetividades y en la necesidad que tienen de satisfacer necesidades propias.

Al respecto de los inconvenientes mencionados por Montecino y Wildavsky, Olavarria (2007) hace más precisiones frente a los inconvenientes en la definición del problema al afirmar que “Los problemas públicos son dinámicos. Ellos evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública” (Olavarria, 2007, p. 12). Se está entonces ante un escenario complejo para el analista, toda vez que la realidad es cambiante, y el surgimiento de fenómenos sociales es constante.

La literatura consultada, permite además de reconocer los inconvenientes propuestos por los diferentes autores a la hora de definir un problema público, unas posibles herramientas que permitan al analista en políticas públicas definir de manera acertada el problema, en ese orden de ideas y dando respuesta a los inconvenientes que se pueden presentar a la hora de definir un problema, el profesor Roth (2002) recomienda lo que él mismo denominó un “esquema analítico” que permitiría un acercamiento a la definición de un problema público.

El esquema planteado por el profesor Roth (2002) para definir el problema público, consiste específicamente en determinar “la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema”; estos seis factores ayudarán al analista en el proceso de definición de un problema, que finalmente termine por ser considerado dentro de la agenda pública. Con el esquema analítico que el autor plantea, se le permitirá al analista “comprender cómo funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar las lógicas de comportamientos de estos”. (Roth, 2002, p. 60-61). A pesar de estas salvedades se pueden cometer errores en el proceso de definición, los cuales serán abordados en la siguiente sección del documento.

### **Errores comunes de los analistas señalados por Bardach (1993) y May (1993)**

En el presente apartado se realiza un análisis crítico a la revisión bibliográfica, teniendo en cuenta, los errores que señala Bardach (1993) y May (1993) para la definición del problema, así como las limitaciones que presenta el enfoque de las políticas públicas en el contexto de la literatura revisada, para realizar recomendaciones de acuerdo al contexto del continente latinoamericano.

Con respecto a los errores comunes de los analistas, Bardach (1993) señala tres: 1. La suboptimización, 2. Que el analista se crea dueño del problema, 3. El desempaque de los asuntos. El primero se refiere a atender el problema menor y no abarcar la cuestión mayor, descuidando así que los problemas son interrelacionados y que obedecen a la complejidad del mundo. Evitar la suboptimización no es fácil, implica tiempo y esfuerzo, además de que sirve para ello, según el autor, tener conocimiento teórico del tema y amplia experiencia. El segundo, se relaciona con la tendencia del analista a creer que el único enfoque para abordar un problema, es el que es planteado de su parte, por lo cual se debe tener en cuenta la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre la condición o situación de vida que les afecta -basarse en el principio democrático<sup>2</sup>, evitando a su vez caer en dos asuntos bien sea: -Restarle importancia a los problemas que los ciudadanos consideran graves, o a -Exagerar los problemas importantes para los analistas. Por lo cual se deben establecer límites para la democracia, al momento de definir el problema.

Seguidamente el tercer error para Bardach (1993) se presenta cuando no se toman las suficientes precauciones con respecto a lo que la opinión pública delimita como un problema, pues si bien el científico social comete errores en cuanto a los nexos causales del mundo social, la opinión pública es todavía menos confiable. Por lo tanto, se deben evaluar críticamente los componentes factuales que llevan a cierta definición del problema.

Una vez enunciados los problemas en la definición de problemas públicos para el diseño de políticas de Bardach, consideramos importante mencionar algunos de los errores planteados por Peter J. May (1993) quien diría que los principales problemas que se dan a la hora de definir una política son los siguientes: 1. los problemas definen las soluciones, 2. siempre hay una mejor opción. Para May estos son los dos principales problemas a la hora de diseñar una política, - de los cuales a su vez se derivan, lo que el autor denominó como atajos-; se apoya además en Moore para decir que “si los propósitos de una política son pobremente descritos es muy posible ignorar o subvalorar ciertos efectos importantes de las propuestas de política”. (Moore, 1993, p. 240).

Producto del primer error en la definición de problemas públicos, May (1993) plantea que este acarrea con lo que denominaron “atajos” que se desprenden del hecho de pensar que “los problemas definen las soluciones”; esos atajos a los que hace referencia son tres: 1. Clasificar mal los problemas, 2. aplicar soluciones en existencia, 3. prescribir acciones de “arriba hacia abajo”.

Afirma May (1993, p.239-241) que el primer atajo consiste en “reformular el conjunto de condiciones que se califican como problema, de tal modo, que éste parezca como un caso conocido y general”. El segundo atajo será descrito por el autor como la “elaboración de un paquete de opciones de políticas que parezcan sólidas a primera vista, pero que en realidad no resuelven el problema en cuestión” y finalmente, el último atajo enunciado se describe como aquel en el que “se prescriben alternativas de acción con esquemas jerárquicos de arriba hacia abajo; es decir, especificando todos los objetivos y todas las acciones necesarias para realizarlos.

<sup>2</sup> Es decir, permitir la inclusión y participación de las percepciones, opiniones ciudadanas con respecto a la situación problemática que se debe abordar. “Este principio exige tomar también en consideración las satisfacciones e insatisfacciones previas a la formulación de las políticas” (Bardach, 1993, p. 223)

Con respecto al segundo problema May (1993, p. 242) afirma que: “los analistas en políticas públicas actúan como si existiera una alternativa todopoderosa capaz de resolver enteramente un problema”, el autor reconoce que este problema cuenta con dos atajos que toman los analistas en este escenario; el primero es que el analista *finje alternativas* y el segundo es que se cree capaz de hacer todo a la vez. En relación al primer atajo May (1993, p.243) plantea que el “analista construye y compara las opciones de acuerdo con la receta que incluye el supuesto de que existe una mejor alternativa” siendo esta una receta obsoleta pues no garantiza la aplicación de un verdadero análisis.

El segundo atajo “*hacer todo a la vez*” lo define como “aquel que lleva a pensar al analista que existe la alternativa para atacar todos los aspectos de un problema, esto conlleva a formular alternativas resuelve todo en panacea”. May (1993, p.244)

Los errores anteriormente planteados por May (1993) deben ser subsanados desde el momento en que se empieza por definir los problemas. De allí la importancia de la definición del problema presentada en el apartado anterior, y la preocupación de los autores por transmitir lo crucial que es para la política pública la definición del problema, que por supuesto debe ser entendida como un ciclo donde cualquier parte que falle podría poner en tela de juicio la acción gubernamental, pero además favorecer la inacción de los tomadores de decisión.

Una vez esbozados los problemas reconocidos por May (1993) y Bardach (1993), se señala que la definición del problema es crucial, puesto que es precisamente en medio de este proceso en el que se puede evitar caer en los problemas mencionados por los autores referidos anteriormente.

Se considera que luego de tener una definición clara del problema, los planes de acción propuestos para la formulación de la política estarán acordes y responderán de manera precisa a los interrogantes y exigencias del problema que ha sido reconocido.

Pues como ya ha sido planteado por los autores relacionados en los apartados anteriores, el ingreso de un problema en la agenda debe contar con toda la legitimidad, de allí que el analista debe garantizar que el proceso de definición terminará por reconocer que el problema es susceptible de ingresar a la agenda pública. De la definición del problema depende en gran parte la secuencialidad para la creación de una política, de allí la complejidad de este punto del ciclo de las políticas públicas pues del éxito de este dependen las acciones de las autoridades públicas para transformar las situaciones problemáticas toda vez que los autores han sido recurrentes en afirmar que un problema público no se soluciona, sino que se transforma.

## **Algunos límites del enfoque de las políticas públicas**

Ahora bien, con respecto al enfoque de las políticas públicas en la ciencia política, es importante destacar que se comprende este, como aquel que se desarrolla como un subcampo disciplinar de la ciencia política que ha sido nutrido de diversos campos disciplinares como la economía, la administración pública, la ciencia política y la teoría de sistemas, “a partir de la crisis de la administración pública y su incapacidad de enfrentar los problemas públicos y gubernamentales de la segunda mitad del siglo pasado” (Arellano, 1996; Nelson, 2000 citado en Montecinos, 2007, p 325). En este punto, particularmente se pretende señalar la dificultad y límites que presenta el definir un problema público desde una perspectiva meramente tecnorracional y endógena o elitista, pues como lo plantea Montecinos (2007), se pierde la posibilidad de concertar a partir de la deliberación política y pública sobre los problemas.

Este enfoque predominante en el proceso de las políticas públicas tiene un compromiso valorativo con la idea liberal de democracia y política según Luis Aguilar (1992) citado por (Montecinos, 2007, p. 330), además de procurar seguir el camino demarcado por Harold Lasswell (1936) de ubicar esta disciplina al servicio de una democracia, de un tinte específico, como lo señalamos anteriormente. “Desde esta perspectiva, parece ser que el enfoque de las políticas públicas tiene su inspiración en una forma particular de sociedad, y de ésta en relación con el Estado, democracias consolidadas que gozan de cierta estabilidad.” (Montecinos, 2007, p. 331) En tal sentido, este enfoque se enfrenta con múltiples contradicciones sociales y de los grupos de interés en pugna, particularmente para América Latina representa un conjunto de dificultades.

Las dificultades se presentan puesto que las perspectivas en la región no se orientan a la crítica al tecnoenfoque de la política pública, pues este funciona relativamente bien para sociedades consideradas homogéneas y con valores universales compartidos, caso que no sucede para los países del continente latinoamericano. En nuestro contexto existen grandes polarizaciones sociales, dominación por parte de las élites, inestabilidad política, social y económica, así como la persistencia del fenómeno del cacicazgo, corrupción, el clientelismo, entre otros. Razón por la cual la utilización del criterio técnico racional se hace problemático.

Además de lo anterior, se puede observar que, a lo largo del texto, los autores revisados insisten en tres elementos relacionados con 1. La necesidad de priorizar el criterio técnico, así como 2. Reconocen que quien define es el que decide en las alternativas de mejora a utilizar para la intervención del problema público, y 3. La relación directa que existe entre la posesión de recursos y la posibilidad de incluir el problema social problematizado en la agenda pública. Estas consideraciones sostienen que la definición del problema está alejada de las construcciones sociales de aquellos que carezcan de recursos para movilizar sus demandas y garantizar la inclusión en la agenda.

Ante estos limitantes, es necesario ubicar las propuestas de que existen para superar los límites del enfoque clásico de las políticas públicas para América Latina, un continente compuesto por sociedades heterogéneas que precisan una aproximación distinta al momento de definir los problemas públicos.

## Conclusiones

Como se ha podido ubicar a lo largo de la literatura revisada, la definición del problema es un asunto crucial, en el cual, según la mayoría de autores, quien tiene el poder de definir la perspectiva desde la cual se aproxima a la situación problematizada a atender es quien tiene la decisión a implementar. Este aspecto lo señalamos, pues coincide con una apreciación realizada por Medellín (2006) con respecto a la necesidad de vincular los principales referentes para la realización de las políticas públicas, tanto gobierno como régimen político, pues estos son elementos que no aparecen conceptualizados en los autores trabajados a lo largo del documento.

Consideramos importante esbozar algunas propuestas que plantea Medellín (2006) para abordar las políticas públicas en América Latina basadas en el régimen político de nuestros países. Para este autor, los estudios sobre las políticas públicas en el continente se llevan de una manera equivocada, dado que se estudian por fuera del gobierno y del régimen político como si estos fuesen elementos aislados, frente a esto señala:

Pareciera que las políticas públicas ocurren independientemente de la existencia, la naturaleza o la tipología de los gobiernos en que se trazan y los regímenes en que se producen. Es decir, independientemente de los factores que determinan la dinámica que le confiere sentido y contenido político a las políticas públicas. (Medellín, 2006, p.101)

Lo señalado por Medellín (2006) se relaciona con la tendencia a asumir que los diseños, métodos y mecanismos de evaluación pueden ser utilizados casi que de la misma forma para Francia, Estados Unidos, Colombia<sup>3</sup> o Chile. Debido a esta situación, las dificultades de la aplicación de los enfoques emerge, pues no se consideran las especificidades del contexto que le imponen ciertos criterios bien sea a la elaboración o implementación de políticas públicas. Por lo tanto, debe haber una relación entre régimen político, gobierno y políticas públicas.

Si bien esta perspectiva es importante, pues no se debe desligar la formación de las políticas públicas del contexto en el que emergen y se reproducen o consolidan, también el autor hace referencia en su propuesta a una estructuración de los problemas únicamente de arriba hacia abajo, limitando el papel de la ciudadanía, y dejando por fuera la posibilidad de impulsar iniciativas contrahegemónicas que si bien no tendrán cabida en la agenda de gobierno o en el régimen político, se pueden constituir en un factor propositivo que con una importante presión social puede llegar a materializarse.

Este ha sido un error que ha afectado la definición de los problemas sociales, donde se priorizan las dimensiones técnicas hegemónicas establecidas tanto por la literatura como por los organismos multilaterales. Tal es el caso de la pobreza, los enfoques para atender este problema no se basaron inicialmente en su concepción multidimensional, sino que se remiten exclusivamente a la perspectiva económica de capacidad de consumir y estar insertos en el mercado.

Lo anterior se debe a la subjetividad presente para la definición de los problemas, ya que, si bien las metodologías establecidas tienen una pretensión de objetividad, pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la Agenda Pública (Sottoli, 2002). Además, debemos tener presente que los problemas públicos son dinámicos, se transforman conforme avanza el conocimiento, la tecnología, con los cambios culturales e incluso con la aparición de nuevos fenómenos, así como por las intervenciones de la política pública, en este punto se coincide con Medellín (2006) al señalar que:

...sin referencia al problema del gobierno y el régimen político, resultan comprensibles las dificultades que encuentran los estudios de políticas públicas cuando se trata de precisar su objeto de estudio, de definir sus objetos observables, especificar los elementos constitutivos de una política, identificar y valorar los actores, escenarios y tramas que intervienen en la estructuración de una política pública (p. 101)

La necesidad de transformar estas visiones predominantes no sólo en la literatura, sino en la realidad, así como los parámetros y principios que guían las políticas públicas en América Latina y Colombia, nos remite a profundizar en los debates académicos sobre la posibilidad de desarrollar modelos propios. Igualmente, permite pensar en la posibilidad de superar la visión top-down e involucrar a los ciudadanos con la construcción de alternativas, que, si bien tengan en cuenta el criterio técnico, eviten caer en el error de concebir la eficiencia técnica como el único aspecto a tener en cuenta para la definición de los problemas públicos.

En el continente, las instituciones y el Estado carecen de legitimidad ante los ciudadanos. Es preciso renovar las formas de participación en la política y dotar de un carácter más activo y decisorio, no solo de consulta, a los ciudadanos involucrados en la construcción de políticas públicas. Al respecto se incluye como conclusión un importante apartado para la reflexión de Egon Montecinos (2007)

¿Cuántos de nuestros países y en concreto, en cuántos de nuestros gobiernos se definen los problemas públicos basados en una agenda pública, o más bien basados en la discusión y el debate público de sus actores? Creo que en ninguno. Por el contrario, muchas de las grandes políticas públicas definidas e implementadas en la región -sean de naturaleza fiscal, social (salud y educación) o económicas- han generado más problemas que soluciones, porque precisamente no se han sustentado en “problemas”; lo han hecho desde consecuencias y efectos cuyo origen se remonta mucho más atrás y mucho más al fondo, y además de ello no son lo suficientemente abiertas para

3 Colombia, según el autor se clasifica como un país de régimen tipo III de obediencia endeble, en esta clasificación la territorialidad es parcial y la institucionalización del orden es incompleta, según Medellín (2006) el Estado no llega a toda la nación, la institucionalidad presenta fisuras lo que ocasiona que éstas no sean difundidas ni activas, así como menoscaba su valoración económica y social. (Medellín, 2006, p.113)

incorporar otros jugadores a la discusión política (p. 333).

La anterior reflexión nos deja más retos que preguntas resueltas, sin embargo, es ese precisamente el papel de la academia, cuestionar para transformar y dotar de mayor fortaleza los aportes teóricos y el desarrollo de políticas públicas en nuestros países.

**Conflicto de interés:** Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses

## Referencias Bibliográficas

1. Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de Gobierno. En: L. Aguilar (Ed., primera edición) El Estudio de las políticas públicas. Antologías I. México D.F.: Porrúa Editores.
2. Álvarez, A. (1992) Análisis de políticas públicas. En: Serie de Temas Coyuntura en Gestión pública. (sl): Centro Latinoamericano para la administración del Desarrollo.
3. Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En: L.A. Aguilar, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México D.F.: Porrúa Editores.
4. Dunn, W. (1981). Structuring policy problems in Public Policy Analysis. Fifth Edition. New York, USA: Pearson.
5. Elder. D. Ch. & Cobb. W. R. (1993). Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. En: L.A. Aguilar, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México D.F.: Porrúa Editores.
6. Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. En Instituto Nacional de Asunto Públicos de la Universidad de Chile. N°11. Santiago de Chile: Eolo Díaz-Tendero Ediciones.
7. López, J. (2007) Formulación y construcción de políticas públicas. En A. Vargas; r. Quiñones; A. Roth; A. Lozano. Fundamentos de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Editorial Kimpres Ltda.
8. Lasswell, H. (1936). Who Gets What, When, How. The free press. Glencoe Illinois.
9. May, P. (1993). Claves para diseñar opciones de política. En: L.A. Aguilar, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México D.F.: Porrúa Editores.
10. Medellín, P. (2006) La Política y las Políticas públicas en regímenes de “obediencias endebles”: Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. En F. Rolando; L. Jorge (Ed). Políticas públicas en los procesos de Reforma en América Latina. Buenos Aires, Argentina: CEPAL
11. Méndez de Hoyos, I. y Lendo, T. (2008) Reseña de “Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de las políticas públicas” de Wayne Parsons. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. VI, núm. 2, julio-diciembre. México D.F.: Centro de Estudios Superiores de México y Centro América.
12. Moore. M. (1993). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En: L.A. Aguilar, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México D.F.:Porrúa Editores.
13. Montecinos, E. (2007) Límites del Enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. En Cuadernos de Administración, vol. 20, núm. 33, enero-junio. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
14. Parsons, W. (2007) Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticos públicas. México, D.F.: FLACSO.
15. Roth, A. (2002) Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
16. Sottoli, S. (2002) La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Unicef. Ponencia Presentada en el encuentro Perspectivas de la política social en América Latina. Celebrado en Washington D.C. del 17 al 19 de Abril. Papeles de Población N° 34.
17. Subirats, J. (1994) Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. En Análisis de Políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, España: Ministerio para las Administraciones Públicas.
18. Torres, J. y Santander, J. (2013) Formulación de las políticas públicas. En Introducción a las políticas públicas, conceptos y herramientas desde la relación Estado y ciudadanía. Bogotá D.C., Colombia: IEMP Ediciones.