

David Dery, *Problem definition in policy analysis*. Kansas, University Press of Kansas, 1984. (Studies in government and public policy, s. n.), 160 pp.

Marco Antonio Mena Rodríguez

Si el asunto es el miedo al crimen y no el crimen en sí mismo, o si el asunto es la conducta antisocial de los drogadictos y no el consumo ilegal de drogas, entonces ¿cuál es el problema y cómo vamos a definirlo? El libro de Dery es un destacado intento por responder estas preguntas ante este tipo de proposiciones. Con un argumento interesante, invita a reflexionar sobre un importante, aunque poco estudiado, elemento integral de la formulación de políticas, que es el de la definición de problemas. Dery propone reorientar el análisis de políticas: de una visión preocupada por las *soluciones* a una que atienda los *problemas*. Así, su principal intención es aclarar la noción de *problema* y de *definición de problemas* desde una perspectiva de políticas públicas (p. 113).

Para comenzar, Dery distingue y adopta dos posiciones sobre la definición de problemas en el análisis de políticas, a las que da el nombre de "constructivista" (*constructionist view*) y "objetivista" (*objectivist view*). La primera se refiere a los problemas como entidades subjetivas. No existen simplemente "allí

afuera" listos para que "alguien" los "atrape" (p. xii), no existen en la realidad, independientemente del sujeto que los conoce. En lugar de eso, los problemas se definen más bien como producto de los procesos organizacionales dinámicos, y su existencia depende de la naturaleza de estos procesos.

Ahora bien, la segunda posición, la objetivista, considera que el análisis de políticas tiene que ver únicamente con problemas prácticos, o sea, que la definición de problemas, para considerarse valiosa, debe contener al mismo tiempo las posibles soluciones. Estos dos postulados son para Dery la base de su razonamiento para examinar las diversas nociones, que él considera equivocadas, sobre los significados de los términos *problema* y *definición de problemas*.

Para el autor, los problemas no pueden ser "situaciones problemáticas", "discrepancias entre el ser y el deber ser", "condiciones indeseables existentes" o "huecos por llenar". Generalmente se cree que los problemas que no tienen solución imaginable se pueden seguir considerando como tales, mien-

tras se mantengan creando estímulos. Pero, en la medida en que la definición de problemas es un instrumento precisamente para resolver problemas, la noción de problemas irresolubles es insostenible. Si un problema es un “estímulo” para el que una organización no tiene respuesta, entonces, definir el problema supondría simplemente definir la situación del estímulo. Así, esta noción representa una franca desviación del propósito fundamental de la definición de problemas.

También se ha aceptado con frecuencia la idea de que un problema es una situación problemática o un conjunto de condiciones indeseables, donde, entonces, los problemas se vuelven entidades objetivas o fenómenos empíricos. Gran número de definiciones de problemas sociales dan validez a la sinonimia entre “problema” y “situación indeseable”. Sin embargo, aunque la idea es atractiva y congruente a primera vista, si aprobamos esta visión en análisis de políticas, definir un problema supondría sencillamente definir la situación, y definir una situación frecuentemente significa describir sus causas. Así, a menos que se conozcan las causas del problema —lo cual supone al mismo tiempo un ejercicio previo de definición—, o sea las raíces del “verdadero” problema, no se puede confiar honestamente en que éste se pueda resolver. Por eso, para buscar solución al problema “real”, identificarlo como situación indeseable resulta falible y poco provechoso.

Los problemas tampoco son discrepancias entre “lo que es” y lo que “debería ser”. Contrario a la visión anterior, bajo esta perspectiva los problemas son “huecos” más que condiciones indesea-

bles. En este sentido la definición de problemas es el esbozo de la diferencia existente entre el punto en el que estamos y el punto en el que nos gustaría estar. Típicamente, el decisor racional se ubica justo en esta perspectiva. El modelo común de toma racional de decisiones recomienda formular objetivos (esbozar el “hueco”), identificar los medios alternativos que conduzcan a lograrlos, y elegir de entre ellos el mejor de acuerdo con criterios previamente establecidos. Esta idea de que los problemas son discrepancias descansa esencialmente en la creencia de que los objetivos existen antes e independientemente del análisis. No obstante, en análisis de políticas esta visión pasa por alto la principal importancia de la definición de problemas, que es precisamente identificar conjuntos de soluciones alternativas para elegir de entre ellas la “mejor”. Si los medios alternativos pudieran identificarse por medio de la formulación de objetivos o simplemente al esbozar la diferencia entre un estado determinado y un estado deseado, no habría ninguna necesidad de recurrir a la definición de problemas. Es decir que el establecimiento de objetivos no asegura de ninguna manera que se esté actuando en contra del problema; más aún, podría estar agravándolo. Es así como la definición de problemas adquiere dimensión primordial en el análisis de políticas, y se constituye en el medio que permite identificar lo que en realidad queremos y lo que en realidad podemos hacer para lograrlo, y no se limita solamente a indicar que ciertos medios son inadecuados para cumplir con un objetivo determinado.

Una vez que Dery ha aclarado lo que

para él no es un problema —y su idea de definición de problemas—, pasa a tratar el tema de lo que entiende por solución. Si, por ejemplo, la definición de problemas fuera solamente la búsqueda de “huecos a llenar”, borrar las diferencias entre “lo que es” y lo que “debería ser” o la erradicación de las condiciones indeseables por cualquier medio y a cualquier costo debería entenderse como solución, pero ¿lo sería en realidad? Para el autor ningún resultado puede considerarse solución si no representa una ganancia positiva neta, o sea una diferencia positiva entre las ganancias obtenidas y los costos: *una mejora*.

El hecho de que las soluciones supongan mejoras (ganancia positiva neta) en relación con una situación problemática previa, obliga a admitir, según Dery, que hay problemas que no vale la pena solucionar. Naturalmente, se busca solucionar problemas para mejorar, pero si “resolver” el problema supone costos que excedan las ganancias (carencia de mejora), entonces, no vale la pena resolverlo. Así, la definición de problemas se ocupa de los problemas que tienen solución y que vale la pena resolver.

En esta parte del libro Dery enuncia su principal aportación: *los problemas son oportunidades de mejora*. Definir problemas, así como elegir entre opciones, significa percatarse de oportunidades. Así, el proceso de definición de problemas es la constante búsqueda, creación y examen de propuestas de solución, que continúa hasta que se alcanza un estadio de elección. De esta manera, la tesis de Dery es que la definición de problemas funciona como “regla constitutiva” (*constitutive rule*). Es decir, que el análisis de políticas como solu-

ción de problemas significa escalar una cara de la montaña, mientras que el análisis de políticas como definición de problemas es construir la propia cara de la montaña.

Además de a esto, que constituye la parte teórica y fundamental de su libro, Dery se refiere a la errónea interpretación de problemas que él considera malignos, complejos, mal estructurados, etc. En su opinión, estas características no son inherentes al problema en sí, más bien son consecuencia de una ambigua selección de valores. Lo que frecuentemente suele calificarse de “fracaso de ejecución”, es para el autor el resultado de una lastre impuesto por una sobre-compleja definición del problema, atribuible principalmente a demandas políticas previas a la etapa de ejecución (pp. 60-61).

Por último, Dery dedica la última parte de su libro a los obstáculos de la definición de problemas. Se centra en las barreras institucionales, no sin antes dejar claro que se percata de la existencia de otros escollos importantes. Tal como Linder y Peters recientemente destacaron,¹ Dery afirma que el contexto organizacional desarrolla una memoria que institucionaliza definiciones y, al hacerlo, institucionaliza también soluciones (p. 115). Además, los integrantes de las organizaciones, como individuos, están limitados por las premisas valorativas y factuales que las organizaciones elaboran a lo largo de su existencia. Así, la institucionalización de las soluciones

¹ Véase, Stephen H. Linder y B. Guy Peters, “Instruments of government: perceptions and contexts”, *Journal of Public Policy*, núm. 9, 1989, pp. 35-58.

supone la institucionalización de la definición de problemas. Cualquier cambio de definición de un problema social que no sea incremental tiene grandes posibilidades de provocar rechazo, sobre todo por parte de los individuos y grupos que se han beneficiado de las definiciones existentes. De esta manera, concluye Dery, modificar definiciones (redefinir problemas) en las organizaciones resulta casi imposible o por lo menos muy difícil, pero también imperioso para mantener vivas las posibilidades de mejoría colectiva.

El libro de Dery es estimulante, de lectura ágil; logra en particular mantener la atención del lector afecto al escabroso asunto de la definición de problemas, y en general la del interesado en la for-

mulación de políticas. Dos detalles: *i)* hubiera sido valiosa una argumentación más detenida sobre su posición teórica *objetivista*, que permitiera una confrontación más dilatada con lo que Mark Moore sostiene en su ya clásico artículo sobre definición de problemas,² y que es precisamente la tesis contraria (la definición de problemas no debe contener las posibles soluciones); y *ii)* si bien Dery logra convencer sobre la importancia decisiva de la definición de problemas en la formulación de políticas, tal vez exagera un poco al no otorgar tanto valor a la búsqueda de soluciones. Es posible, como dice Eugene Bardach, que aunque la "definición de problemas sea ardua, encontrar las soluciones constituya el verdadero desafío".³

² Mark H. Moore, "Anatomy of the heroin problem: an exercise in problem definition", *Policy Analysis*, núm. 2, 1976, pp. 639-662.

³ Eugene Bardach, *Problems of problem definition in policy analysis*, Berkeley, University of California, 1979, mimeografiado, p. 14.