

6. *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas:*

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". En mi opinión, esta afirmación tan socorrida es cierta sólo algunas veces. Encontrar la solución plausible es en realidad la parte más ardua del trabajo, aunque es indudable que ciertas precauciones y procedimientos elementales al definir el problema ayudan mucho a encontrar las soluciones. La mayor parte de este artículo se dedica a explicar brevemente algunos de estos procedimientos y precauciones. El alcance del artículo se restringe a un tipo específico de problema: el "problema social". Los "problemas de decisión" y los "problemas de investigación" quedan excluidos de este análisis. Como los "problemas sociales", también ellos requieren definición, pero sus aspectos prácticos e intelectuales son diferentes en el caso de los problemas sociales.

1. *Cuando la definición del problema es realmente la parte más ardua*

Empecemos con lo que creo es un caso excepcional: cuando la definición del problema es realmente la parte más difícil. Consi-

* Publicado originalmente con el título "Problems of Problem Definition in Policy Analysis", en *Research in Public Policy Analysis and Management*, John P. Cresine, édít., Al JAI, Greenwich, Conn., 1981. Traducción al español de Marco Antonio Mena.

dérese, por ejemplo, el "problema" de un rápido incremento de los costos hospitalarios. Podemos ignorar cuál sea la mejor solución a este problema, pero obviamente las oportunidades de encontrarla disminuyen si la solución, además de atender el problema de los costos hospitalarios, incluyen también recomendaciones varias para resolver otros problemas. Por ejemplo, supongamos que efectivamente, como 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 los servicios 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".

El término técnico con el que se denomina esta dificultad es "*suboptimización*", En efecto, siempre es posible encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global, con la consecuencia de que cada paso que se dé para alcanzar el primer óptimo nos alejará -perversa aunque inintencionadamente- de alcanzar el óptimo global. Es muy frecuente que limitantes políticas y organizacionales fuercen a analistas y organizaciones a suboptimizar, incluso con consciente y deliberadamente. Esto no es necesariamente algo malo; tal vez en el mundo real ningún análisis logre librarse de esta situación y, si lo logra, es muy probable que su grado de optimización sea de todas formas bajo. Aun así, el analista busca evitar, tanto como sea posible, las trampas intelectuales de la suboptimización, aun en el caso de problemas sin restricciones políticas y organizacionales. Por desgracia, no es algo sencillo porque, por lo general, el problema forma parte de por lo menos tres o cuatro sistemas de acción más amplios y más importantes. Además, toma demasiado tiempo y esfuerzo estudiar todos y cada uno de los sistemas y probar diferentes estrategias para cada uno

de ellos.' Por ejemplo, en el problema de los costos hospitalarios tal vez se podría estudiar también la demanda de servicios médicos, la organización de la industria de seguros, la dinámica del mercado de trabajo (incluyendo los procesos de negociación colectiva y la legislación sobre el salario mínimo), el código fiscal, el avance en investigación y desarrollo y los cambios tecnológicos.

La dificultad de evitar la suboptimización inadecuada no radica, en el fondo, en la limitada capacidad mental del analista, sino en la misma magnitud y complejidad del mundo. Aunque ingeniosamente el analista recorte y delimite aquí o allá este o aquel problema, siempre existe la posibilidad de que justo a la vuelta de la esquina haya otra forma, aún más ingeniosa, de hacer el trabajo. No hay razón para preocuparse mucho por esto, porque poco se puede hacer sobre el asunto. De todos modos, es de gran ayuda tener un conocimiento teórico del tema y un buen monto de experiencia, aunque no demasiada.

2. Evaluación de los sentimientos ciudadanos

La dificultad técnica de acotar un "problema" de tal forma que incluya al mismo tiempo sus mejores soluciones conduce a la falacia de que el analista es dueño de los problemas con los que trata. En cambio, en su mayoría, la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía. Y esta materia prima sigue siendo propiedad de los que la originan y viven, independientemente de la elaboración mental que realice el analista. Por consiguiente, un paso a cumplir regularmente en el proceso de elaboración mental debería ser la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre

! También existe suboptimización inadecuada cuando el analista elige lindes demasiado grandes para un problema y equivoca la "mejor" solución en uno o varios problemas más pequeños contenidos en él.

la condición o situación de vida que les afecta. Si el analista cree que la tasa local de criminalidad constituye un problema, su primer trabajo debería ser informarse adecuadamente sobre la tasa de criminalidad y sobre la intensidad del temor de las personas a ser víctimas de los delincuentes. Si se cree que represar ríos crecidos es un problema, el analista debería interesarse en descubrir cuánta gente (en la actualidad y en el futuro previsible) está preocupada por ese problema, por qué razones y con qué intensidad.

Indudablemente existen muchas dificultades para llevar a cabo esta apreciación, incluso si se hace en un cómodo sillón con el auxilio de encuestas. No obstante, articular la definición de problemas con lo que la ciudadanía define como problema parece ser un requisito irremplazable de las democracias. Este requisito debería verse como si el principio implícito del análisis costo-beneficio se extrapolara a una fase previa del mismo análisis. Se trata del principio que formula que todos los cambios significativos en la utilidad individual deben tomarse en cuenta de manera más o menos igualitaria.² Mientras los procedimientos usuales de costo-beneficio intentan calcular las utilidades y desutilidades que se seguirían de una política (*postpolicy*), el principio democrático de definición de problemas exige tomar también en consideración las satisfacciones e insatisfacciones previas a la formulación de las po-

² Por supuesto, este no es, de acuerdo a sus practicantes, un principio explícito del análisis de costo-beneficio. Sin embargo, debe destacarse que el procedimiento de tomar en cuenta la equitativa "disposición a pagar" de todo el mundo, sin considerar las severas críticas en contra de la agregación de utilidad interpersonal, es muy igualitaria. El bien conocido problema de los pesos desiguales, que los cálculos costo-beneficio relacionan con la gente de ingresos relativamente altos, y su consecuencia de una, generalmente, mayor "disposición a pagar", no disminuyen significativamente la igualdad de los procesos de agregación simples excepto en los casos en que las preferencias por algún bien o servicio, susceptible de cambio, constituyan relativamente un ingreso elástico. De todas formas, este tinte de parcialidad frecuentemente se neutraliza por la simple masa de preferencias ordenadas, pertenecientes a la numéricamente en ascenso "clase media", en contra de las preferencias de la élite económica. El grupo que peor se adapta a los procedimientos de costo-beneficio es el de las gentes pobres, que por las mínimas preferencias que comparten con las clases media y alta, no logran que se los pondere, ni por dinero ni por número.

líticas (*prepolicy*). Esto significa librarse de dos clases opuestas pero igualmente indeseables de imperialismo analítico: la tendencia a restar importancia a los problemas que la ciudadanía experimenta como severos, pero no los analistas (como el "crimen en las calles" de la década de los años sesenta); y la tendencia a exagerar los problemas importantes para los analistas pero que son menos relevantes para el ciudadano común (como ciertos tipos de protección ambiental).

No obstante, la democracia tiene límites. Uno no puede simplemente asumir el sentimiento primario y elemental de la población y permitir que ellos definan los problemas de políticas. Muchas son las fuentes de conflicto entre el sentimiento popular y la conceptualización analítica. En algunos conflictos, principalmente aquellos con orígenes filosóficos, no es posible fijar reglas generales para determinar qué parte en el conflicto de las definiciones debe favorecerse, y qué tanto, en el contexto de un inevitable estira y afloja. Pero, antes de examinar estos difíciles casos filosóficos, examinemos una fuente de tensión que regularmente (si no siempre) logra superar la inteligencia analítica.

3. *Desempaque de los asuntos*

Si los problemas tienen su origen en sentimientos, hay que preguntarse hacia dónde se inclinan y en dónde operan. Antes dijimos que están "relacionados con alguna situación o condición que afecta a los ciudadanos". La condición o situación es, entonces, de alguna manera la causa de la incomodidad o insatisfacción, que es a su vez la materia prima del "problema". Pero la causalidad es elusiva. Si los finos e inteligentes científicos sociales cometen errores y no tienen claros los nexos causales del mundo social, la opinión pública es todavía menos confiable. Sobre todo cuando las teorías causales se vinculan con teorías sobre la manera de resolver problemas, como es el caso de las opiniones sobre problemas

de políticas públicas. Fragmentos de definición del problema, teorizaciones casuales y propuestas de remedios son elementos del compuesto retórico llamado "asunto" o "cuestión" (*issue*), que suele expresarse en palabras o frases, tales como la "cuestión energética" o la "cuestión del control de armas". En general, aunque no siempre, una "cuestión" denota discrepancia de opinión sobre cuáles son los remedios apropiados al problema y cuáles los factores causales en la raíz del problema. Así, una "cuestión" raramente se define o se percibe exactamente de la misma manera como la definen o la perciben quienes participan en el diálogo político con el fin de encontrarle una respuesta.

El analista trabaja inmerso en esta ambigua situación, frecuentemente polémica y emotiva, tratando de clarificar "el problema" y buscando remedios plausibles y aceptables. Por consiguiente, es altamente deseable que la búsqueda de remedios no esté innecesariamente impregnada de explicaciones o prescripciones implícitas que se hayan colado de contrabando en la definición del "problema". *La definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible.* Entonces, la primera tarea del analista es "desempacar el asunto" (*to unpack the issue*), o sea, tirar por la borda los subrepticios elementos causales y prescriptivos e identificar los sentimientos de malestar, incomodidad, etcétera que constituyen "el problema" o "problemas".³

La "cuestión energética" puede significar problemas de escasez a corto y largo plazo, interrupción del suministro de petróleo procedente del extranjero, altos precios a corto o largo plazo, dependencia nacional respecto de países inestables y/o exportadores hostiles. Sin embargo, conviene que uno evite enmarcar la defini-

³ Debo decir que no todas las "cuestiones" necesitan desempacarse; con algunas es sencillo empezar a trabajar. Por ejemplo, "la cuestión del transporte en autobuses" es casi definición de problemas pura. Las figuras retóricas sobre la "cuestión" no dicen casi nada sobre las causas y sólo una cosa sobre los posibles "remedios": "más transporte en autobuses" o "menos transporte en autobuses", depende del problema que corresponda resolver. Lo mismo pasa con la "cuestión del aborto", la "cuestión de la inflación" y la "cuestión del impuesto al patrimonio", por nombrar sólo algunos. •

ción del problema en términos que podrían suponer de antemano conexiones causales o remedios, tales como "estamos consumiendo demasiado" (lo cual supone como remedio consumir menos), "no estamos produciendo suficiente" o "estamos importando demasiado". Cualquiera de estas tres proposiciones podría ser cierta, pero sus conjeturas causales deben probarse y no se debe permitir que se establezcan simplemente "por definición", como sucede al creer que el "problema" lingüísticamente "definido" de suyo suponga validez.

La "cuestión del control de armas" puede desempacarse útilmente para mostrar el "problema" de las "demasiadas lesiones y muertes a mano armada" y, por consiguiente, la "prohibición de armas" (o de cierto tipo de armas) como el remedio inmediato. Para algunos, el problema podría ser la "demasiada intimidación por medio de armas", especialmente por delincuentes. Para otros, el problema sería simplemente "demasiadas armas", independientemente de qué daño puedan provocar estas "demasiadas armas", o si "menos armas" sea el remedio para disminuir los supuestos daños provocados por las "demasiadas armas".

El asunto de "las tropas soviéticas en Cuba", una vez desempacado, termina por integrar elementos muy pequeños de definición del problema y elementos muy grandes de enunciados causales. Si nadie alega que las tropas sean por sí mismas peligrosas para los Estados Unidos, entonces son un peligro sólo por el hecho de que agravan otras condiciones de peligro para la seguridad nacional, como puede ser la disminución, a los ojos de otras naciones, de nuestra credibilidad política en el escenario mundial. Entender que el decaimiento de nuestro estatus político es el "problema real" y que ello se debe a la presencia de las tropas soviéticas en Cuba (una vez que esto fuera admitido), nos permitiría buscar soluciones que apuntalaran nuestro estatus sin forzar necesariamente la salida de las tropas (cosa que ahora se aprecia imposible).

Una eterna cuestión en Oakland, California (y también en algunas otras ciudades), son "las casas abandonadas" del centro de la ciudad. Esta cuestión también es excesiva en sus teorizaciones causales implícitas y muy débil en la definición del problema. Las casas abandonadas preocupan principalmente a los vecinos que temen que éstas den lugar a conductas delictivas, vandalismo, pìromanía, y otras clases de degradación comunitaria. Esto puede o no ser verdad; pero, en caso de que lo sea, se pueden considerar otras acciones que no necesariamente tienen que referirse al "abandono" en sí mismo. Si el "asunto de las casas abandonadas" contiene sólo elementos de definición del problema, el problema podría ser la "excesiva" cantidad de viviendas o su "prematura" disminución. Incluso en este caso, está implícito un cierto grado de teorización causal, porque el abandono podría, tal vez, no considerarse problemático si se tomara sencillamente como parte del ciclo normal de vida de los vecindarios.

El "problema de la heroína" es en especial un reto analítico muy difícil por muchas razones; una de ellas es que de entrada se intenta hacer pasar esta "cuestión" como un "problema" ya bien definido; la fina disección practicada por Mark Moore de la "anatomía" del problema, muestra que éste es principalmente una maraña de hipótesis sobre los efectos problemáticos que el uso de la heroína comporta para diversas clases de consumidores y no consumidores. Por consiguiente, el "problema de la heroína" perderá fuerza en la medida que estos efectos sean falsos o sólo parcialmente ciertos.⁴ Cuidadosamente, Moore evita incluir en la definición del problema la "solución" de reducir el número o mejorar la conducta de los consumidores de heroína, aunque concluya que estos son los "objetivos estratégicos" correctos de cualquier política escogida para lidiar con la gran variedad de problemas provocados por el uso de heroína.

⁴ Mark H. Moore, "Anatomy of the heroin problem: An exercise in problem definition", *Policy Analysis*, vol. 2, núm. 4, otoño 1976, pp. 639-662.

El "problema de la heroína" es sólo un ejemplo dentro de una clase general de problemas que agobian la formulación de políticas. Me refiero al caso en que se califica una condición social como "problema" por los efectos que supuestamente genera en otras condiciones sociales. No hay nada erróneo en tal definición, pero sí hay una trampa en la que fácilmente puede caer el incauto. En efecto, si el problema inmediato se resuelve completamente, la solución comportará también la eliminación de todas sus consecuencias; pero, si no lo hace, cualquier solución parcial agravará algunas de las consecuencias del problema, aun cuando mitigue otras. En el caso de la heroína, el hecho de eliminarla terminaría obviamente con su consumo y con la mala conducta de sus usuarios; pero, la heroína no puede eliminarse completamente. De manera similar, medidas como la "ley seca" pueden reducir el número de los consumidores de alcohol (particularmente, de nuevos consumidores), pero pueden agravar la mala conducta de los que no pueden dejar de beber. A la inversa, la legalización puede reducir la reincidencia en conductas indeseables, pero incrementar la población de los consumidores de alcohol. En suma, al definir un problema intermedio como "el problema", se puede tal vez incrementar la capacidad de controlar los otros problemas que provoca, pero se corre también el riesgo de empeorar la cosas.

La operación de "desempacar las cuestiones" pone al analista y al ciudadano en desacuerdo respecto al uso de lenguaje. El analista frecuentemente desea utilizar definiciones de problemas más precisas (no por eso más ágiles) y prescindir de aquellas que la retórica atribuye a las cuestiones. Al proceder a desempacarlas, desatará tensiones en las opiniones estrictamente analíticas sobre las relaciones causa-efecto. La definición popular del asunto puede suponer que X sea la causa del problema Y , o que Z sea la solución del problema Y ; pero, éstas son cuestiones ante las que el analista debe permanecer escéptico, por lo menos provisionalmente.

4. *La legitimación de los problemas*

No todos los problemas, en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos, pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno. Como proposición abstracta es virtualmente imposible no estar de acuerdo con esta afirmación. Hay problemas que el gobierno no puede ni debe tocar. Sin embargo, cuando se trata de casos específicos hay margen para muchas inconformidades legítimas, algunas de las cuales son suficientemente profundas y razonadas, como para calificarlas de "ideológicas". Los analistas de políticas profesan diferentes tendencias y doctrinas, y se colocan a lo largo de un amplio espectro ideológico. Incluso, hay algo en el estilo y en el enfoque del análisis de políticas, o tal vez algo en los roles institucionales, que incuestionablemente tienden a enfrentarlo con el ciudadano común y corriente sobre la legitimidad de los problemas. En algunos casos, la ciudadanía define los problemas de un modo que el analista tiende a menospreciar, en otros es el analista quien afirma percibir un problema que la ciudadanía se muestra poco dispuesta a legitimar. Ciertamente, esto no es nada nuevo para aquellos analistas familiarizados con el contexto político del análisis de políticas. Sin embargo, la razón por la que es importante enfatizar aquí la cuestión de la legitimidad, es que una táctica en la lucha por la legitimidad de las cuestiones (frecuentemente inadvertida pero al fin y al cabo táctica) es tratar de etiquetar como "no problema" la cuestión que uno piensa que debe ser ignorada.

En el curso de la historia los intelectuales se han declarado con mucha frecuencia capaces de distinguir los problemas "reales" de la sociedad, que la gente es incapaz de ver por el impedimento de la "falsa conciencia". Actualmente, la ideología de izquierda ha perdido auge entre los intelectuales y, por supuesto, los analistas independientes reaccionaron contra esta ideología. Incluso se nota una mayor penetración teórica de la economía neoclásica, en virtud de sus superiores herramientas analíticas.

De todos modos, regresando al asunto de la legitimidad de los problemas, la mayoría de los conflictos entre los ciudadanos y el analista de políticas suelen poner a este último en el papel de escéptico y descalificador de problemas. Considérese, por ejemplo, la prevalencia e incidencia de los accidentes de trabajo. Una muy plausible teoría del mercado de trabajo sostiene que los salarios y otras compensaciones adicionales llevan incorporado un seguro de riesgo, por lo que a mayor riesgo de trabajo corresponde proporcionalmente una mayor compensación al trabajador. Si uno juzga que la compensación-seguro se fundamenta en un peritaje actuarial justo, uno podría inclinarse a decir que los accidentes de trabajo no son realmente un problema en el que el gobierno deba necesariamente intervenir. En efecto, al obligarse a pagar salarios y seguros justos, los patrones han debido utilizar los incentivos correctos para abatir los accidentes. Si algunos accidentes todavía ocurren, tal vez debido a los costos excesivos para abatirlos, estarán por lo menos compensados con base en el peritaje actuarial correcto. Obviamente esto no excluye que algunos individuos en circunstancias particulares puedan padecer decisiones muy desfavorables. Sea cual fuere el mérito de esta teoría de accidentes de trabajo es razonable pensar que el economista o su pariente cercano, el analista de políticas, sostendría con agrado ideas cercanas a las de esta teoría. Pero seguramente los obreros de las fábricas o las élites políticas que dicen hablar en su favor no podrán estar de acuerdo en absoluto. La idea de que cualquier accidente o muerte de trabajo sea realmente un problema tiene más probabilidad de ser aceptada entre los trabajadores que entre los analistas de políticas. Donde el analista ve optimalidad y por ende "ausencia de problemas", el trabajador sigue viendo problemas en serio y a montones. ¿Cuál de las dos "definiciones del problema" es la correcta?

Una mejor forma de enmarcar esta cuestión, ya sea que el analista esté o no en lo correcto, es acaso la de preguntarse si hay

alguna razón para que el punto de vista del analista sobre el "problema", en este caso "no problema", pueda sustituir el del trabajador-ciudadano. Yo creo que sí. Hay muchas y diferentes formas de razonar para llegar a esta conclusión, cosa que tal vez podría alejarnos demasiado, pero la siguiente debería ser suficiente: si la posición de los trabajadores de cero accidentes fuera realmente la que va a orientar la política, los resultados serían francamente desalentadores para todos, hasta para los trabajadores, debido a la enorme cantidad de recursos económicos que se tendrían que reasignar para evitar totalmente los accidentes. La posición económica del analista, en contraste, conduciría a resultados mucho más aceptables. Por consiguiente, la única razón del analista para sustituir la opinión de los trabajadores con su propia teoría y sus corolarios sobre el carácter de "no problema" de ciertos accidentes de trabajo, es que él está (o debería estar) preparado para argumentar que su teoría podría también ser la de los trabajadores, si éstos fueran capaces de entender las consecuencias de un punto de vista competitivo acerca del mundo.

Considérese, ahora, la preocupación de unos rancheros cuya forma de vida se ve amenazada por la explotación de yacimientos carboníferos en algunas partes de las Grandes Planicies del Norte; ¿deberían constituir sus sentimientos de angustia y amargura un legítimo problema de políticas? Los rancheros no dudarían en insistir que sí, pero el analista de políticas será un poco más escéptico. Después de todo, ¿no nos absorbe a todos por igual el ritmo del cambio social?, ¿por qué, entonces, deberían estos rancheros estar exentos de tales riesgos? Seguramente no se habrían quejado si se hubieran beneficiado con una ganancia inesperada en lugar de pérdidas, cosa que ciertamente podría ocurrir a los propietarios afortunados con una tierra rica en depósitos de carbón (o también con quien pasara a ser dueño del yacimiento).

De nuevo, el analista tiene razón en sustituir su posición de "no problema" por la de los rancheros. La justificación comienza

en la misma forma que antes: algunas reglas del juego de la vida generan mayor número de resultados sociales aceptables; en este caso, sin embargo, las reglas del analista no son tan claramente superiores a las del ciudadano como en el caso de los accidentes de trabajo. Para los rancheros no hay nada lógico en la regla económica de que el uso de cualquier recurso comporta un costo de oportunidad respecto de otros usos potenciales. El argumento descansa aquí enteramente en un consenso social alrededor de las reglas de la economía de mercado capitalista y en la creencia en los beneficios del cambio social que tal economía ocasiona. El analista, entonces, al decir "no hay problema", basa sus razones en el consenso social cuyo agente y portavoz quiere y debe ser. Por supuesto, en la medida que este consenso se rompa o que el deseo de amortiguar los impactos del cambio sea parte fundamental del consenso, las razones del analista se debilitan o, por lo menos, se vuelven confusas. De cualquier forma, me parece que es deber ineludible del analista articular y representar algún tipo de consenso social implícito en las cuestiones de economía política. Sobre todo cuando enfrenta el reto de atender a un agraviado ciudadano que reclama "justicia", basado en consideraciones muy particularistas.'

5. Conclusión

En este trabajo traté de esbozar brevemente algunas dificultades que se presentan al "definir los problemas" en el análisis de políticas. Éstas son: definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución; evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; "desempacar" una buena definición del problema del paquete

⁵ No se deberían rechazar siempre estos reclamos y demandas. En políticas públicas, así como en derecho, la equidad debe mitigar "la ley" y la misericordia debe templar la justicia. Las preguntas difíciles son aquellas de cuándo y qué tanto.

de cuestiones retóricamente definidas; evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema; deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público. Debe destacarse que no todas estas dificultades se presentan puntualmente en cada tarea analítica y, cuando lo hacen, no son todas igualmente severas.

Espero haber logrado el objetivo de ser claro en el mensaje más importante de mi artículo, a saber, que estas dificultades son esencialmente manejables. No hay nada terriblemente misterioso en las dificultades o en los métodos para superarlas, por más arduos que sean. En cualquier caso, es importante colocar las dificultades en perspectiva, esto es, compararlas con las dificultades de otras fases del trabajo analítico. Indudablemente la fase más difícil es inventar una o más soluciones plausibles para cualquier problema reconocido.'

Es mucho más fácil decir cuándo los accidentes de trabajo son un problema, que dilucidar qué hacer al respecto, en el caso de que se decida que algunos de los accidentes son efectivamente problemas. Veamos el "asunto de los accidentes de trabajo", «deberfu el gobierno regular la seguridad de los lugares de trabajo por medio de reglas escritas y obligatorias?, ¿por medio de servicios de consultoría a patrones o a los propios trabajadores sobre el equipo en uso?, ¿funcionaría una tasa impositiva para lesiones". «tendr;a sentido intentar rediseñar el sistema compensatorio del seguro de los trabajadores", ¿deberían tener las plantas comités de seguridad", ¿qué pasaría si la ley sobre la confiabilidad de los productos se aplicara a la maquinaria industrial? En el caso de la energía, «qué tipo de reserva estratégica de petróleo deberíamos tener, grande o chica, tal vez, ninguna?,

⁶ Utilizo la palabra "solución" de manera prepositiva. En un mundo imperfecto la "solución" **usualmente** significa remplazar el problema viejo por uno más nuevo y menos repugnante.

Zun programa de choque en materia de combustibles?, ¿créditos fiscales a la energía solar?, ¿desregulación de precios?, ¿cuotas de importación de crudo?

En el caso de las viviendas abandonadas de Oakland, ¿qué hay que hacer?, ¿debería la ciudad subsidiar a los actuales propietarios para inducirlos a no abandonar sus propiedades?, ¿dar préstamos a los propietarios que se comprometan a rehabilitarlas?, ¿aplicar códigos de salud y seguridad?, ¿demoler construcciones?, ¿presionar a las instituciones locales de préstamos hipotecarios para que cambien sus políticas crediticias"; si esta última, ¿qué tipo de presiones? O tal vez el problema es lo suficientemente grande como para que ninguna acción sea mejor que otra; y, si uno concluye que es así, entonces, ¿cómo deberían los líderes políticos calmar a los vecinos que viven cerca de las casas abandonadas?

Y, «qué hay sobre el uso de la heroína", ¿queremos una legislación más severa contra los vendedores de bajo nivel?, ¿contra los proveedores extranjeros?, ¿contra los consumidores?, ¿qué hay sobre los diversos programas de rehabilitación?, ¿tendría sentido legalizar su consumo?, ¿legalizar su venta?, ¿cuánto metadón podría ayudar?

Personalmente encuentro que estas preguntas son, analítica y filosóficamente, más desafiantes que las que tienen que ver con la definición del problema. De hecho, creo que la mayoría de los analistas de políticas y de los estudiosos del análisis estarían de acuerdo. La gente que dice que definir el problema es "verdaderamente el paso más arduo", o frases por el estilo, se engañan a sí mismas y mistifican innecesariamente el análisis de la política pública. Mi propósito en este trabajo era rescatar la visión del sentido común: la definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas.