

Capítulo 2

La definición y estructuración del problema público

Andrés Olaya y Laura Gallego

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch2>

La primera fase en el proceso del diseño de políticas públicas consiste en definir y estructurar adecuadamente el problema público que las autoridades gubernamentales pretenden intervenir. Esta es una fase decisiva porque la definición inicial de un problema tiene una fuerte influencia sobre la trayectoria futura de cualquier política pública (Mintrom, 2012). Cuando no se define ni estructura de forma adecuada el problema público, la política corre los riesgos de establecer objetivos y metas tan vagas y ambiguas que son imposibles de medir en el tiempo, diseñar alternativas de solución incoherentes e ineficaces para resolver el problema público, suscitar confusiones a la hora de implementar la política pública y, por último, imposibilitar la evaluación de sus resultados e impactos.

Lo anterior implica que el éxito o fracaso en el diseño de una política pública dependerá de, al menos, los siguientes cuatro grandes criterios:

- 1) Qué tan claro y explícito esté definido el problema público.¹
- 2) La calidad de la información y la evidencia que se utilice para justificarlo.
- 3) Un adecuado establecimiento de su lógica causal.
- 4) Una estructuración ordenada del problema que lo haga susceptible de ser intervenido mediante una política pública.

En este capítulo se explican los criterios del MADPP para la fase de definición y estructuración del problema público. Su objetivo principal es presentarle al lector una guía útil y detallada sobre cómo emprender con éxito la primera fase de la formulación de una política pública, evitando los escollos más comunes que se presentan en esta. La importancia de esta primera fase radica en que, como lo señala Anderson, “elaborar [*diseñar*]

¹ De acuerdo con Garraud (2009), “la manera como un problema se construye condiciona las formas que son pensables para considerarlo y tratarlo” (p. 61).

una política no significa únicamente resolver problemas; significa también construirlos” (citado en Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 77). Esto implica que los analistas y formuladores de políticas deben desarrollar un conjunto de habilidades que les permitan comprender los factores técnicos, pero también políticos, de la formulación de las políticas públicas.

La definición de un problema público

El primer criterio del MADPP es el de la definición del problema; este implica que cualquier formulador de política pueda responder clara y directamente a la pregunta de ¿cuál es el problema público de la política pública? Desde el sentido común, se considera que el diseño de políticas públicas pretende aprovechar una oportunidad de mejora o solventar alguna situación considerada socialmente como problemática. Sin embargo, el sentido común no siempre es acertado porque los problemas públicos no están predefinidos, sino que deben ser construidos por el analista de políticas públicas. En otras palabras, “los problemas públicos no existen ‘ahí fuera’, no son entidades objetivas por derecho propio, sino que son construcciones analíticas” (Dery, 2000, p. 40).² Esto significa que los problemas públicos no existen por sí mismos, como hechos objetivos de la naturaleza; son más bien construcciones subjetivas de individuos o grupos –formuladores de políticas– que evalúan su contexto y lo traducen, en función de sus necesidades e intereses, en problemáticas que requieren la intervención de las autoridades gubernamentales (Dunn, 2008; Montecinos, 2007; Peters, 2018).

Por ejemplo, *a nivel internacional*, durante la revolución industrial de mediados del siglo XIX el trabajo infantil no era considerado un problema público como tal, y era común ver a los niños trabajando en las fábricas de ciudades como Birmingham o Liverpool en Inglaterra. Sin embargo, en el siglo XX esta misma situación empezó a ser juzgada como problemática y a ser objeto de intervención por parte del Estado. *A nivel nacional*, la distribución histórica de la tierra para la agricultura entre los campesinos y los latifundistas no fue considerado un problema público hasta principios de los años sesenta del siglo XX con el surgimiento de nuevas ideas sobre la reforma agraria en Colombia.

² Las traducciones de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

A nivel local, el crecimiento del parque automotor en el Valle de Aburrá no fue considerado un problema público que requiriera la intervención de las autoridades gubernamentales hasta finales del siglo xx y, sobre todo, durante el siglo xxi.

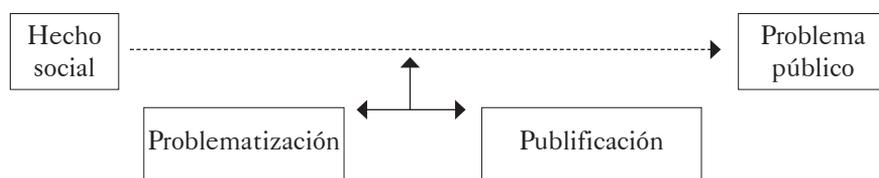
Si bien los anteriores ejemplos representan un cambio de opinión o percepción generalizado por parte de la sociedad, existen otros temas mucho más conflictivos en los que no existe una percepción generalizada, como el aborto, la eutanasia, el porte de armas de fuego o la energía nuclear. En estos temas más conflictivos, la construcción del problema público puede llevar a la formulación de distintas políticas de acuerdo con los valores y las posiciones políticas que se tengan, lo que implica que el problema no es igual a los hechos que lo constituyen, sino que involucra también las propias condiciones subjetivas y políticas de los formuladores de política.

Para que un problema público sea considerado como tal por la sociedad y los gobiernos es necesario que un *hecho social*, con ninguna connotación positiva o negativa, sea transformado en un problema público. Un primer momento es la problematización, esto es, la construcción de una brecha entre el *ser* y el *deber ser*; es decir, entre una situación inicial y una situación ideal. De este modo, se toma conciencia sobre la necesidad de *hacer algo* para alcanzar el estado deseado (los objetivos y las metas de una política pública). En algunas ocasiones, a pesar de la existencia de una situación ideal, esta es imposible de alcanzar porque aún no existen los medios físicos o tecnológicos necesarios para lograrla (por ejemplo, la descarbonización de la economía). En tales casos, hablamos simplemente de condiciones sociales con las que, gústenos o no, debemos vivir.

Un ejemplo de esas condiciones sociales es el siguiente: “[Antes de] que el Dr. Jonas Salk y otros científicos [desarrollaran] la vacuna contra la poliomielitis, millones de niños y sus padres vivían con miedo a esta enfermedad paralizante. Sin la vacuna antipoliomielítica, esta enfermedad parecía ser una *condición social* sobre la que poco se podía hacer [...]. Pero la poliomielitis se convirtió en un problema mucho más manejable una vez que la vacuna contra la polio estuvo disponible. Los gobiernos –en particular, los funcionarios de salud pública– respondieron alentando o proporcionando directamente la vacuna contra la polio a los niños” (Birkland, 2015, p. 189).

En un segundo momento, es importante que ese *debemos hacer algo al respecto* que surge cuando se crea un problema público, sea asumido por las autoridades gubernamentales, es decir, que se dé la *publicación* de un problema que anteriormente se consideraba privado. De este modo, el problema “se convierte en un asunto político a partir del momento en que la solución que es considerada atañe al poder público [...] al momento que una autoridad pública se apropia del tema y lo inscribe en su agenda” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 80). Por ejemplo, la enfermedad del sida no se consideró un problema *público* hasta que los gobiernos tuvieron la capacidad de calificarla, codificarla y traducirla al lenguaje político para ser tratada por los aparatos administrativos del Estado (Sheppard, 2009, p. 360).

Gráfico 2.1 El paso de un hecho social a un problema público

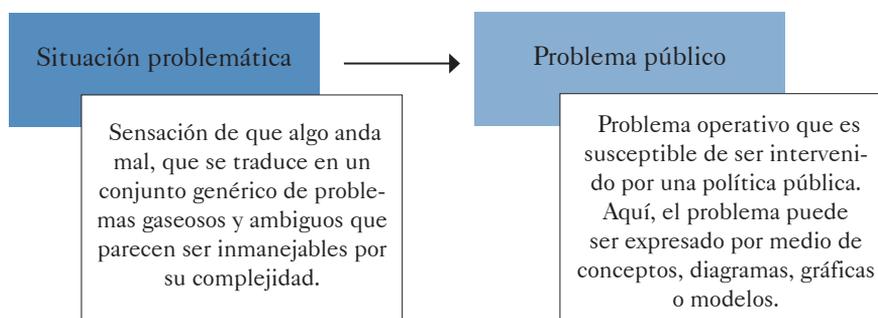


Fuente: Elaboración propia.

Además de lo anterior, es importante reconocer que “cada problema interactúa con otros problemas y es, por lo tanto, parte de un sistema de problemas interrelacionados, un sistema de problemas” (Peters, 2018, p. 37). En el mundo real de la formulación de políticas públicas nos enfrentamos entonces a una situación caótica, esto es, a un conjunto de problemas conectados entre sí de manera desordenada y compleja. A partir de este punto, el reto consiste en transformar ese conjunto de preocupaciones difusas, nebulosas, ambiguas, que parecen inmanejablemente grandes, en uno o varios problemas públicos definidos y estructurados que puedan ser intervenidos por una o varias autoridades gubernamentales.³

³ En cualquier caso, es necesario que, en efecto, “exista una definición precisa del problema público, sin esto, no se puede hablar estrictamente de una política pública” (Montecinos, 2007, p. 328).

Gráfico 2.2 Diferencias entre una situación problemática y un problema público estructurado



Fuente: Elaboración propia.

Una de las situaciones que se deben evitar en cualquier política es la de la ausencia de un problema público definido y estructurado. La razón es que, cuando esto sucede, es habitual que se construya algo similar a un decálogo de buenas intenciones para justificar acciones aleatorias y descoordinadas de las autoridades gubernamentales. En tal situación, no es posible hablar estrictamente de una política pública porque, en realidad, no existe un problema público a intervenir. Para la formulación de una política se necesita entonces, por un lado, una definición aceptable del problema que permita construir acuerdos políticos sobre la interpretación de los hechos en uno o varios problemas públicos por parte de los diferentes actores involucrados o *stakeholders*. Por otro lado, se necesita que el problema tenga una definición operativa que permita la acción gubernamental de manera estructurada y ordenada. En otras palabras, se debe garantizar en el diseño de una política que exista un problema que *deba* ser resuelto y que, de acuerdo con los recursos y capacidades disponibles, *pueda* ser solucionado (Montecinos, 2007).

El caso de las *políticas públicas sociales dirigidas a poblaciones específicas* (juventud, niñez, mujeres, LGBTI, indígenas, entre otras) es un ejemplo de problemas públicos que son difíciles de estructurar. Los y las jóvenes, por ejemplo, no enfrentan un solo problema público en sentido estricto, sino que, por el contrario, afrontan varios problemas simultáneos relacionados con la salud, la seguridad, la participación política, el empleo o la educación. Esto implica que la estructuración del problema se debe

realizar dividiendo y subdividiendo el problema en diferentes aspectos puntuales que sean susceptibles de intervenir con una política pública.

Para saber si nos encontramos frente a una situación problemática difusa y mal diseñada, en lugar de un problema público estructurado, vale la pena responder algunas de las siguientes preguntas:

- 1) ¿Es posible explicar ágil y brevemente el problema público a cualquier persona que no sea experta en el tema?
- 2) ¿Está claro qué es lo que causa insatisfacción y qué es lo que debería resolverse?
- 3) ¿Hay un acuerdo político sobre la interpretación del problema?
- 4) ¿Es posible agrupar o desagrupar ese problema en diferentes partes para hacerlo más manejable?
- 5) ¿Tiene el gobierno local, departamental o nacional la responsabilidad y la capacidad real de resolver ese problema?

Dado lo anterior, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas pueden definir un problema público de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 2.1 Criterio de la definición del problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Definición	Define explícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Es posible inferir implícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir.	Se formula un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero no se establece un problema público.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

El uso de evidencia

Además de definir de forma adecuada un problema público, también es necesario contar con información relevante y evidencia cuantitativa y cualitativa confiable que permita conocer la naturaleza del problema, sus dimensiones, su magnitud, sus causas, su duración, sus dinámicas, sus consecuencias y quiénes están siendo afectados. En este orden de ideas, el segundo criterio del MADPP es el uso de evidencia, pues resulta indispensable documentarse lo más amplia y suficientemente posible sobre el problema definido que se pretende intervenir. De hecho, Weimer y Vining (2011) aseguran que “muy pocos problemas de política pública son realmente únicos. Invariablemente, existe alguna información disponible en alguna parte que te puede ayudar con algún aspecto del análisis para las políticas públicas que estás realizando” (p. 325). Esta información disponible le ayudará a los formuladores de la política a entender mejor los matices y contornos del problema público, a delimitarlo, a darle forma y a hacerlo más manejable para las autoridades gubernamentales.

Por lo general, en el mundo de la evidencia cuantitativa para las políticas públicas se trabaja con indicadores económicos y sociales que miden las tendencias de la economía y la sociedad, respectivamente (por ejemplo, en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística). Estos indicadores se utilizan como medidas operacionales del problema que “no solo afectan la sensación que tienen las personas sobre [este], sino que también nos permiten monitorear cambios sustantivos en los diferentes aspectos del problema” (McRae, 1985, p. 41). Comúnmente, cada sector administrativo o subsistema de política pública (salud, educación, medio ambiente, energía, trabajo, entre otros) cuenta con su propio conjunto de indicadores a nivel internacional, nacional, departamental y local que es necesario tener en cuenta para la definición del problema público.⁴ El valor agregado de identificar un conjunto de indicadores en esta fase es que no solo será posible comparar la evolución del problema en el tiempo, sino también con otras jurisdicciones político-administrativas que enfrenten problemas públicos similares.

⁴ Si se cuenta con los datos, aquí es importante mostrar el problema público por medio de estadísticas descriptivas y series de tiempo.

Tabla 2.1 Ejemplos de indicadores económicos y sociales en diferentes niveles de gobierno y sectores administrativos

Sector	Nivel	Internacional	Nacional	Departamental	Local
Educación		Cobertura total en educación primaria.	Número de años promedio de educación.	Cobertura neta de educación inicial.	Puntaje promedio en pruebas estandarizadas.
Trabajo		Población económica activa (PEA) desagregada por sexo.	Distribución del tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.	Segregación ocupacional horizontal entre hombres y mujeres.	Brecha salarial de género.
Cualquier otro sector administrativo (Salud, vivienda, seguridad...)					

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a la hora de definir el problema público no siempre es posible contar con el escenario ideal durante un proceso de formulación de políticas públicas. En primer lugar, allí donde no exista una cultura sobre la importancia de la información y la evidencia, es probable que los problemas públicos se sustenten en anécdotas personales, supuestos, prejuicios, lugares comunes o conveniencias electorales. En segundo lugar, es probable que no siempre existan mediciones sobre todos los problemas públicos, pues en algunos casos el hecho de decidir empezar a medir un fenómeno es, en sí misma, una decisión de política pública (Stone, 2012).

Debido al costo y a la dificultad de recabar información adicional, el mejor escenario es utilizar los indicadores que actualmente cuentan con mediciones regulares para tener medidas operacionales del problema. Además, la utilización de indicadores ya existentes y regulares permite la comparación con otras jurisdicciones y la trazabilidad en el tiempo. Aun así, existen casos en los que iniciar las mediciones de manera regular hace

parte de las mismas alternativas de solución de la política pública debido a la falta de información sobre los problemas que se desean resolver.

También, existen casos en los que es difícil conocer con exactitud los datos y es necesario trabajar con cifras y variables aproximadas. Por ejemplo, en el marco de economías criminales, el contrabando, el narcotráfico, la trata de personas o el lavado de activos son algunos de estos casos. En tercer lugar, es probable que los datos e indicadores existentes no capten con precisión un problema público. Por ejemplo, la violencia intrafamiliar solamente se conoce por las denuncias que reciben las autoridades gubernamentales, pero estas no siempre reflejan todos los casos existentes, pues puede existir un subregistro y el aumento de las denuncias no significaría necesariamente un aumento de los casos. Por estas razones, los formuladores de política pública deberán tomar decisiones justificadas sobre los indicadores que se eligen, cómo y por qué se eligen y cuáles se dejarán por fuera. En este punto, la información y la evidencia que se seleccione y analice para sustentar el problema público determinará la calidad de su definición. En ausencia de todo tipo de evidencias, no será posible sustentar el problema más allá de algunas anécdotas, supuestos o lugares comunes, como se observa en la rúbrica 2.2.

Rúbrica 2.2 Criterio del uso de evidencia para el problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Uso de evidencia	El problema se sustenta en evidencia empírica y fuentes primarias enfocadas en la política específica.	El problema se sustenta en evidencia empírica de fuentes oficiales y secundarias.	El problema se sustenta en algún tipo de evidencia aleatoria y desconectada.	El problema se sustenta en anécdotas, supuestos y lugares comunes.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La lógica causal en la definición del problema

Una vez se tiene clara la definición del problema público y las principales evidencias para sustentarlo, es importante entender las relaciones entre

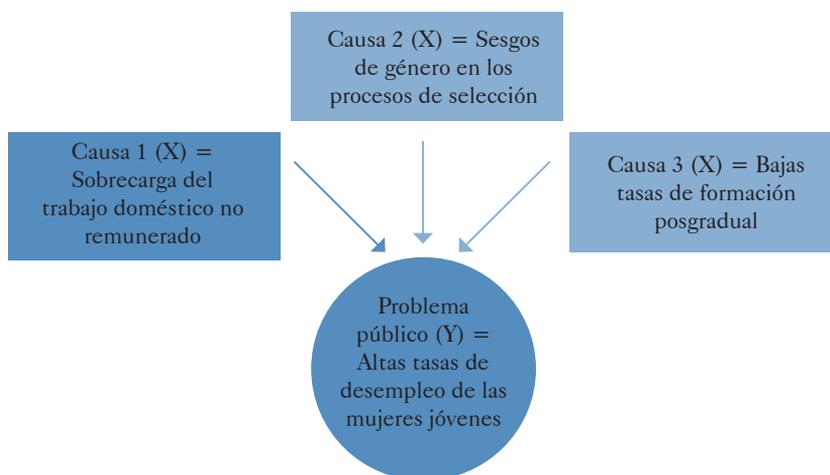
las causas y el problema como tal, que no es otra cosa que la presencia de una teoría causal. Esta teoría consiste en identificar y separar las causas de las consecuencias del problema público para poder construir alternativas de solución más precisas que ayuden a aumentar la eficacia y eficiencia de los formuladores de políticas públicas. Como lo explica Aguilar Villanueva (2009):

[...] el foco de atención de la disciplina y profesión de las Políticas Públicas es *el análisis causal*, que se desdobra en *eficacia social y eficiencia económica*. El análisis implica básicamente dos operaciones: la primera consiste en definir con precisión las realidades empíricas específicas que integran la situación social deseada, que ha sido establecida como objetivo de la acción del gobierno, mientras la segunda operación consiste en definir con base en información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo (p. 12).

El tercer criterio del MADPP señala que para lograr un buen diseño no basta con la mera definición de un problema público: es también fundamental la comprensión de su lógica causal. Esto implica establecer unas relaciones explícitas de causalidad entre x (las causas) $\rightarrow Y$ (los efectos del problema público), de tal modo que las intervenciones de política pública se diseñen para intervenir las x que logran modificar Y .⁵ Como se ve en el ejemplo del gráfico 2.3, el problema público del desempleo en las mujeres jóvenes (Y) es causado por tres variables distintas (x), las cuales serán el objeto de intervención directa de la política pública. Para este ejemplo, una política que busque aumentar las tasas de participación y de ocupación de las mujeres jóvenes en el mercado laboral deberá (1) disminuir la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado, (2) combatir los sesgos de género que se presentan en los procesos de selección de personal, y (3) aumentar la tasa de formación posgradual de estas mujeres.

⁵ “Sin una buena teoría causal, es poco probable que el diseño de una política sea capaz de producir los impactos deseados. Más bien, la medición del desempeño se mantendrá centrada en el esfuerzo [indicadores de gestión], porque los implementadores e investigadores encontrarán que la conexión entre el esfuerzo y el impacto es muy difícil de establecer” (Birkland, 2015, p. 241).

Gráfico 2.3 Ejemplo de la teoría causal sobre el mayor desempleo de las mujeres jóvenes



Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, establecer teorías causales para los problemas públicos puede llegar a ser una tarea difícil, básicamente porque se trata de problemas complejos cuyas causas son, a su vez, otros problemas. Aun así, “los responsables de la formulación de políticas deben responder seleccionando una interpretación *plausible* de la fuente del problema y seguir adelante para hacer algo al respecto” (Wu *et al.*, 2010, p. 40). Cuáles causas escoger, cómo establecer las relaciones generales en la cadena de causalidad y qué variables priorizar, estará determinado por la literatura sobre el tema, la participación ciudadana, las capacidades y experiencia de quien formula la política pública y las relaciones de poder de los actores políticos involucrados.

Al asumir determinadas hipótesis sobre el funcionamiento del mundo, los hacedores de políticas condicionan el éxito o el fracaso de sus decisiones y acciones. Es más probable que cuando la hipótesis de intervención sea correcta, la política tenga los impactos deseados –o al menos esté cerca de lograrlos–. Pero cuando la hipótesis es incorrecta, nunca se lograrán cumplir los objetivos deseados, no importa qué tantos recursos y funcionarios estén al servicio de la implementación de la política (Agudelo y Olaya, 2019, p. 132).

En este punto es claro que cuando un problema público está bien definido y se sustenta en evidencia empírica relevante para la política pública, es más factible establecer relaciones causales ($x \rightarrow y$) que reflejen la realidad del problema de una manera más acertada. Dicho esto, la rúbrica 2.3 presenta el criterio de causalidad con sus diferentes calificaciones para la fase de definición del problema público.

Rúbrica 2.3 Criterio de la causalidad en la definición del problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Causalidad	Establece unas relaciones explícitas de causalidad entre $x \rightarrow y$.	Es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre $x \rightarrow y$.	Existen indicios sobre relaciones de causalidad sin ninguna profundidad.	El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar).

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La estructuración ordenada del problema

La estructuración es el paso final de la construcción del problema público de una política, e implica un proceso intelectual y de razonamiento exigente para dar forma a la definición del problema, a las evidencias utilizadas para sustentarlo y a la lógica causal establecida para comprenderlo. En este orden de ideas, el cuarto criterio del MADPP es la estructuración del problema público. Se trata de caracterizarlo ordenada y lógicamente, de tal manera que los formuladores de política tengan ideas claras para poder diseñar instrumentos de gobierno que impacten las causas del problema. Cuando se llega a este punto, el problema público se encuentra en el terreno técnico y una estructuración ordenada permite la construcción de alternativas de soluciones apropiadas, haciendo que el gobierno sepa dónde y cómo intervenir para alcanzar sus objetivos de la manera más

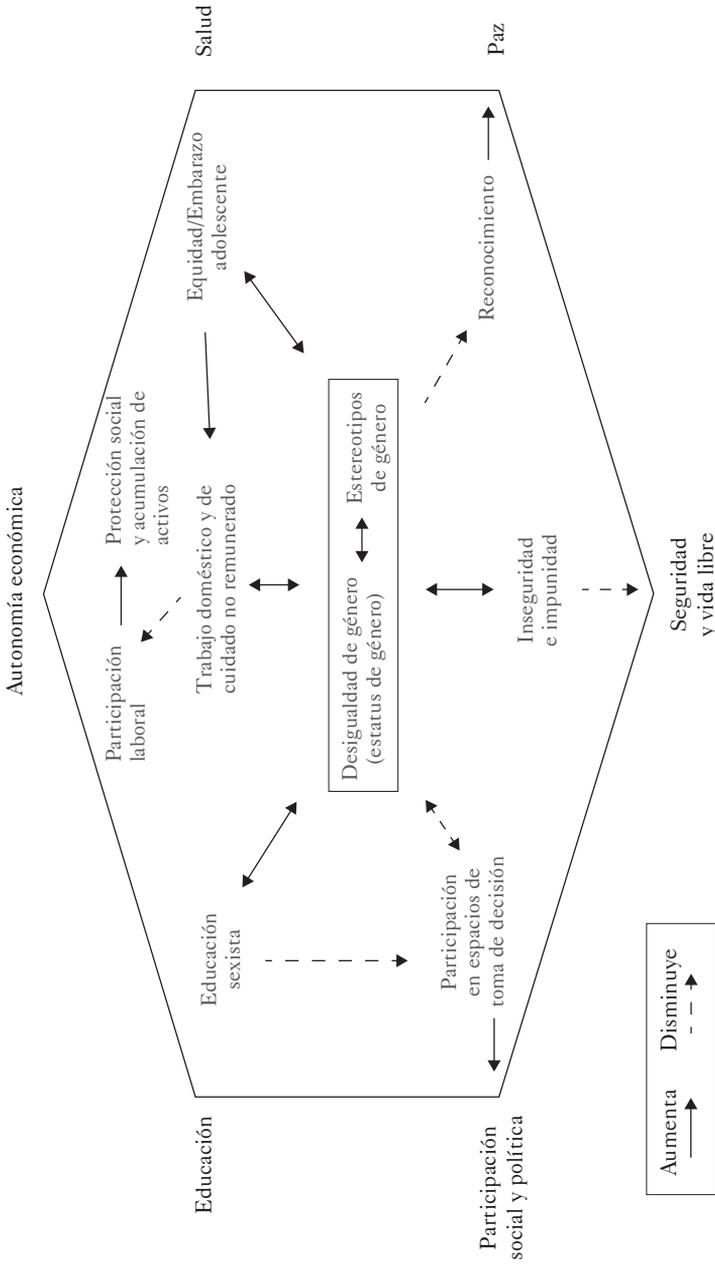
eficiente y eficaz posible. En este sentido, la situación problemática deja de ser gaseosa y ambigua y pasa a ser expresada de manera puntual mediante conceptos, diagramas, gráficas o modelos que permiten diferenciar lo esencial de lo secundario y las causas de los efectos.⁶

El diagrama del gráfico 2.4 resume el modelo gráfico construido para la política pública de igualdad de género, una de las mejor calificadas en el MADPP para esta dimensión dentro de las 65 políticas diseñadas por la Alcaldía de Medellín. En la imagen se presenta el problema público de la desigualdad de género (en el recuadro central) y las seis diferentes dimensiones causales (una en cada ángulo del hexágono). En este modelo utilizado para estructurar el problema público se ve cómo las desigualdades simbólicas y materiales entre hombres y mujeres (recuadro central) no solo se realimentan entre sí, sino que tienen efectos en seis dimensiones prioritarias de la vida humana (autonomía económica, salud, educación, participación social y política, seguridad, y paz). Por ejemplo, para la dimensión de autonomía económica, el modelo señala cómo el estatus y los estereotipos de género aumentan la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las mujeres. Esto, a su vez, disminuye la participación y ocupación femenina en el mercado laboral que es la que permite acceder directamente al sistema de protección social (pensiones, salud o riesgos profesionales) y a la acumulación de activos (ahorros, inversiones o propiedades). En cualquier caso, más allá de este ejemplo concreto, es importante tener en cuenta que los modelos de política pública:

Nunca son descripciones literales de una situación problemática. Al igual que los problemas públicos, los modelos de política pública son dispositivos artificiales para ordenar e interpretar situaciones problemáticas. Estos modelos son útiles e incluso necesarios. Simplifican los sistemas de problemas ayudando a reducir y hacer manejables las complejidades encontradas por los analistas en su trabajo (Dunn, 2008, p. 86).

⁶ “La estructuración del problema es un sistema central de orientación o mecanismo de dirección que afecta el éxito de todas las demás fases de la formulación de políticas. Lamentablemente, los analistas de políticas parecen fracasar más a menudo porque resuelven el problema equivocado que porque obtienen la solución equivocada al problema correcto” (Dunn, 2008, p. 72).

Gráfico 2.4 Ejemplo del modelo de la política pública de igualdad de género para las mujeres de Medellín



Fuente: Política pública adoptada mediante el Acuerdo 102 de 2018.

No obstante, se debe tener en cuenta que si bien la estructuración del problema (representada en la imagen) es solo una representación de la realidad, si esta no se hace de la manera adecuada las alternativas adoptadas traerán, seguramente, otros problemas de la misma o más alta magnitud, es decir, el llamado *efecto cobra*.⁷ De allí que el adecuado establecimiento de los objetivos y las metas, y la correcta selección de alternativas dependerán, en gran medida, de qué tan bien estén estructurados los problemas y de la identificación de sus causas. Se debe recordar que lo más importante en este punto es evitar resolver el problema equivocado, para que los implementadores de política pública no concentren todo su esfuerzo en acciones que poco o nada ayudan a mejorar la situación. Cuando falla la estructuración, los problemas “no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se intersecan y tropiezan unos con otros” (Parsons, 2007, p. 121).

Una de las formas más aceptadas por los estudiosos de las políticas públicas para estructurar problemas públicos es alrededor de los fallos de mercado, Estado, redes y familia. En los fallos de mercado se encuentran, por ejemplo, las externalidades negativas, los bienes públicos, la competencia imperfecta o la información asimétrica (MacRae, 1985; Mintrom, 2012; Weimer & Vining, 2011). De hecho, es bien sabido que existe más literatura académica sobre los fallos de mercado que sobre los demás tipos de fallos. Aun así, también es posible identificar fallos de Estado, como la captura del regulador o el *pork barrel*; fallos de las redes, como la dispersión de las responsabilidades o problemas de *accountability*, y fallos de la familia, como el familiarismo excesivo de algunas políticas públicas sociales.⁸ Sin embargo, no es una tarea sencilla identificar estos fallos en

⁷ “Cualquier acción para resolver un problema que acabe empeorando el problema se dice que ilustra el efecto cobra. La frase tiene sus raíces en la India colonial; se acuñó después de que el Gobierno británico pusiera una recompensa por las cobras muertas para librar a la capital de su creciente problema de serpientes. En respuesta, los ciudadanos de Delhi empezaron a criar cobras para ganar la recompensa y las liberaron después de que el gobierno desechara la oferta. Esto hizo que la ciudad tuviera más cobras de las que había antes de la recompensa” (Warczak, 2021, pp. 112-113).

⁸ En el campo de las políticas públicas sociales, el familiarismo hace referencia a los regímenes de bienestar que asignan un máximo de responsabilidades de cuidado y bienestar sobre la unidad familiar (Esping-Andersen, 2001). Lo anterior sobrecarga a las mujeres, a las que históricamente se les ha impuesto esta responsabilidad al interior de las familias, y descarga a los Estados y a los mercados de proveer servicios de cuidado y bienestar (por ejemplo, el cuidado de los adultos mayores o de las personas enfermas).

el mundo real, y mucho menos la manera en la que interactúan unos con otros. Al respecto, Weimer y Vining (2011) afirman que

Los fallos del mercado y del Estado no suelen producirse de forma aislada. Cuando ambos están presentes en algún grado, rara vez interactúan de manera simple y obvia. En contextos políticos concretos, podemos observar un fallo del mercado sin que el Estado responda; o no observamos ningún fallo del mercado, pero sí una amplia intervención estatal. Muy a menudo, observamos los fallos del mercado y del Estado al mismo tiempo (p. 191).

En definitiva, esto implica que la estructuración del problema público es una de las fases más desafiantes para los analistas y formuladores de las políticas públicas, pero, al mismo tiempo, es una fase que determinará el éxito o fracaso de la política. La rúbrica 2.4 señala el modo en el que los formuladores de políticas pueden estructurar el problema público de tal manera que utilicen adecuadamente los conceptos de fallos de mercado, Estado, redes y familia, o si, por el contrario, no existe ningún tipo de estructuración que permita diseñar alternativas de solución para afrontar el problema.

Rúbrica 2.4 Criterio de la estructuración del problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Estructuración	El problema está estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia.	Es posible inferir alguno de los fallos de Estado, mercado, redes o familia en la estructuración del problema.	El problema se estructura en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser).	El problema no está estructurado de ninguna manera, lo que dificulta la construcción de alternativas de solución.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

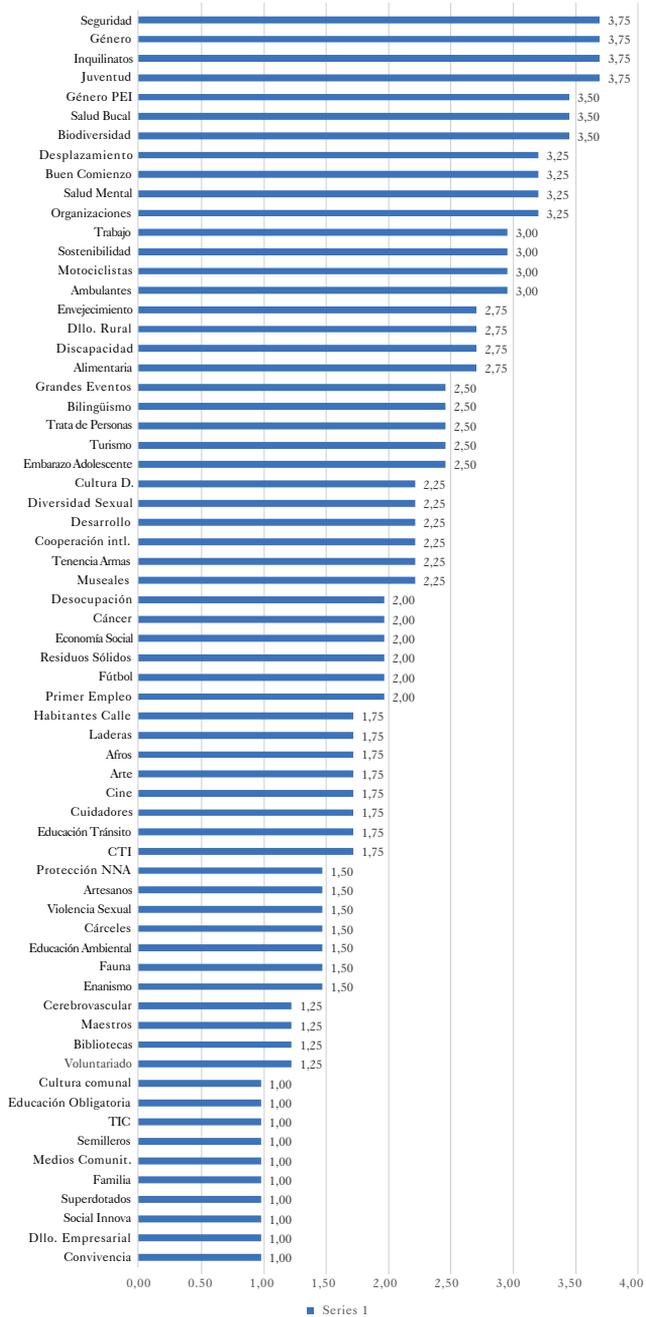
Diagnóstico de la definición y estructuración del problema público en las políticas públicas de Medellín

A continuación se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018. En la fase de problema público, las 65 políticas públicas revisadas presentan un promedio total de 2.2 y una desviación estándar de los datos de 0.86. Lo anterior significa que, en general, y de acuerdo con la rúbrica del MADPP, las 65 políticas públicas para esta fase en términos de diseño se ubican en un nivel básico. De estas, 34 políticas públicas están por debajo del promedio y 31 se ubican por encima. Además, la calificación superior (3.75) corresponde a cuatro de ellas: la política de seguridad (Acuerdo 21 de 2015), de inquilinatos (Acuerdo 49 de 2016), de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) y juventud (Acuerdo 19 de 2014). Así mismo, en el nivel considerable se encuentran 13 políticas más, entre ellas salud bucal, organizaciones sociales y primera infancia, conocida como Buen Comienzo (los Acuerdos 25, 52 y 54 de 2015, respectivamente). En el gráfico 2.5 se observa que las demás políticas públicas se ubican entre el nivel básico (32,3%) e insuficiente (41,5%); de estas últimas, 9 obtuvieron la calificación más baja (1.0), entre las cuales se encuentran la política de educación obligatoria, semilleros infantiles y desarrollo empresarial (Acuerdos 39 de 2003, 77 de 2013 y 55 de 2011, respectivamente).

Las políticas que en esta fase se encuentran en el nivel considerable se caracterizan por tener uno o varios problemas públicos definidos de manera explícita, utilizan evidencia empírica en tal definición y establecen teorías causales sobre las cuales se construye la política pública. A pesar de que el problema público definido en estas políticas del nivel considerable no está estructurado bajo una lógica formal de fallos de mercado y Estado, es posible inferir algunos de estos.

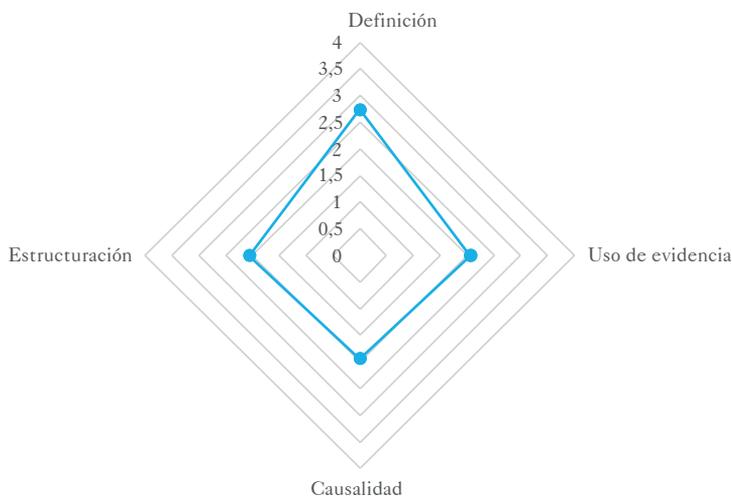
Respecto a los cuatro criterios considerados en la fase del problema público, y a partir de la aplicación del MADPP, se pueden observar en el gráfico 2.6 los promedios de la calificación para la definición (2.74), en el uso de evidencia (2.06), en la causalidad (1.9) y en la estructuración (2.06). Esto implica que, si bien la fase del problema público entendida como un todo ocupa el nivel básico, existen algunas diferencias y matices que vale la pena revisar en cada uno de los criterios.

Gráfico 2.5 Promedio de la fase de problema público



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2.6 Promedio de la fase del problema público por criterios



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta esas diferencias particulares, se observa que el criterio con la calificación más alta en el nivel básico fue el de la definición. Por ejemplo, el Acuerdo 45 de 2012 (educación ambiental) establece, como se describe en el nivel básico, “una situación problemática vaga y general que podría intervenirse”, ya que no queda muy claro cuál es exactamente el problema público ni por qué se creó una política nueva para un asunto que es tratado en otros acuerdos municipales. La evidencia puede leerse en la siguiente cita:

En este marco, la educación para una cultura ambiental orientada, entre otros aspectos, hacia el manejo racional de los recursos naturales, compromete a toda la sociedad y requiere tanto de una educación ambiental como de la capacidad de emplear adecuadamente el conocimiento científico disponible y generar el necesario desde el sistema educativo local en todos sus niveles y modalidades (Proyecto de Acuerdo 002 de 2012, p. 13).

En relación con el criterio de uso de evidencia, un 49,2% de las políticas evaluadas carecen de información y evidencia empírica recolectada específicamente para cada caso. Por el contrario, la mayoría de las políticas “se sustentan en anécdotas, supuestos o lugares comunes”, y un 12,3%

apenas se ubica en el nivel óptimo. No obstante, el segundo porcentaje más alto pertenece al nivel considerable, es decir, si bien la mayoría de las políticas carecen de evidencia empírica, solo una tercera parte (30,7%) se basa en fuentes oficiales y secundarias, lo que permite sustentar algunos de los problemas de manera satisfactoria.

Un ejemplo de la calificación insuficiente para el criterio de uso de evidencia se puede ver en lo establecido en la política de economía social y solidaria (Acuerdo 41 de 2011, modificado por el Acuerdo 24 de 2017), donde se afirma: “En Medellín los datos confirman que es una de las sociedades más desiguales y excluyentes. Para contribuir a disminuir esa exclusión de gran parte de la población, se requieren propuestas que faciliten la inclusión social, económica, política y cultural” (Proyecto de Acuerdo 356 de 2011, p. 18). Si bien esta referencia menciona unos datos, no establece cuáles son, ni de dónde provienen y, por lo tanto, solo puede ser entendida como un supuesto y una generalización sin sustento alguno que se pueda corroborar.

La formulación efectiva de políticas públicas implica realizar un análisis profundo sobre el problema público y sobre las relaciones y mecanismos causales que intervienen en este. Para lograrlo, se requiere producir, sistematizar y analizar una cantidad importante de información cuantitativa y cualitativa que sirva como evidencia para la toma informada de decisiones públicas. Lastimosamente, en la ciudad de Medellín no siempre se cuenta con los recursos financieros, administrativos, de tiempo o de personal para llevar a cabo este tipo de análisis al momento de formular una política pública. Por lo tanto, casi la mitad de estas políticas (49,2%) se sustentan en datos genéricos o en los supuestos y las impresiones de quienes las formulan, lo que disminuye su calidad y su impacto sobre el problema público que pretenden intervenir. La consecuencia más importante de esto es que, por más esfuerzos y recursos que se inviertan en la política pública, será prácticamente imposible solventar la situación problemática.

Con respecto al criterio de causalidad, se encontró que 46,2% de las políticas no establecen relaciones de causalidad para el problema público y solo 8 de ellas lo hacen de manera óptima, por ejemplo, la política de salud bucal (Acuerdo 25 de 2015). Esta política tiene claramente defi-

nida su causalidad porque en el documento sobre sus lineamientos se estructuran y presentan diferentes árboles de problemas que surgen en el marco de la deliberación colectiva con múltiples actores.⁹ Uno de los ejemplos de relación causal claramente definida es el de la “construcción sociocultural de la salud bucal”, la cual señala diferentes causas y efectos del problema público, es decir, relaciones entre $x \rightarrow y$. Una de esas causas es “el contenido de las pautas publicitarias de las marcas comerciales de implementos bucales [que] refuerza las concepciones y prácticas de salud bucal centradas en la cosmética” y su respectiva consecuencia es que “el individuo, las comunidades y la profesión asumen la salud bucal aislada de la salud integral” (Secretaría de Salud de Medellín y Universidad de Antioquia, 2015, p. 77).

Finalmente, en el criterio de estructuración cabe resaltar que no fue posible encontrar ningún diseño de política estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia. Un 53,8% de las políticas se ubica en el nivel básico, es decir, en su mayoría, la estructuración del problema se hace “en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser)”. Por ejemplo, la política de voluntariado (Acuerdo 53 de 2011) establece que

La otra óptica es mirar la política pública de voluntariado realmente qué pretende, es decir que en Medellín hay una altísima potencialidad de voluntarios pero que no son voluntarios porque no ha habido una política articulada de voluntariado no porque no ha habido un programa de voluntariado, programas de voluntariados hay muchos, pero la articulación de voluntariados nos permitirá aún más recomponer el tejido social, crecer la red de voluntarios y eso sería importante para crecer la ciudad (Concejo de Medellín, Acta de estudio 02, 2011, pp. 3-4).

Como se evidencia en la cita anterior, la política de voluntariado no hace referencia a un problema estructurado, simplemente se detecta una situación que no es deseada respecto a un grupo poblacional (voluntarios) y que pretende intervenir desde la óptica del deber ser. Esta es la realidad de la mayoría de las políticas de la ciudad.

⁹ Los árboles de problemas de la política de salud bucal pueden consultarse en el capítulo 6 del Acuerdo N.º 25 de 2015 (pp. 43-50): <https://bit.ly/3KPVXS2>.

Dado que pocas políticas logran la estructuración de los problemas públicos en términos de fallos de mercado, Estado, redes o familia, la gran mayoría de las políticas públicas de la ciudad estructuran sus problemas como una brecha entre el ser y el deber ser. Si bien esto refleja una intención real de intervenir un problema, aún queda mucho camino por recorrer en términos de análisis para las políticas públicas. Quizás el reto más grande es que conceptos ampliamente utilizados en la literatura internacional, como los fallos del mercado relacionados con la información asimétrica y las externalidades negativas, o los fallos del Estado relacionados con el *pork barrel* y la captura del regulador, aún son escasos en la formulación de políticas públicas en Medellín.

Al analizar algunas políticas en detalle, es posible identificar que una de las mejor calificadas en el criterio de definición del problema público es la política de seguridad, la cual lo define de manera explícita:

El problema central de la política pública de seguridad y convivencia tiene que ver con aprovechar el gran terreno ganado en tres décadas para enfrentar una crisis estructural manifiesta que se percibe aún como latente en la ciudad: la necesidad de resolver el problema no resuelto del orden social en las 16 comunas y los 5 corregimientos (Acuerdo 21 de 2015, p. 60).

Es importante resaltar que, respecto a la utilización de evidencia empírica, todas las políticas analizadas en el nivel considerable contaron con el acompañamiento de alguna universidad de la ciudad y tienen una o varias publicaciones académicas asociadas a estas. Por ejemplo, en el caso de la exposición de motivos del Acuerdo 49 de 2016 (política de inquilinatos), se señala la existencia de un estudio de “formulación participativa y concertada de la política pública para los inquilinatos en Medellín”:

Estudio entregado en diciembre de 2014 al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, ISVIMED, por la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, en alianza con las Corporaciones Talentos y Primavera, y coordinado por la socióloga y planificadora urbano-regional Françoise Coupé, con la participación de un equipo interdisciplinario (Proyecto de Acuerdo 049 de 2015, p. 7).

Con relación a las teorías causales, la política de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) señala lo siguiente en una de sus publicaciones académicas asociadas:

Las políticas de igualdad de género para las mujeres involucran múltiples y complejas relaciones de causalidad que son transversales a todas las dimensiones de la vida humana [...] Para el caso de Medellín, las dimensiones priorizadas son: autonomía económica, salud, educación, seguridad y vida libre de violencias, participación social y política, y paz (Agudelo y Olaya, 2019, p. 135).

Por último, en cuanto al criterio de estructuración, si bien en la política de juventud (Acuerdo 19 de 2014) no se identifican explícita y detalladamente los fallos de Estado, mercado, redes o familia, es posible inferir algunos de ellos, como es el caso de la seguridad y el fallo del Estado, ya que

[...] los jóvenes no parecen identificar a la Policía como una fuerza positiva asociada a la seguridad. En este sentido, sus ideas giran más alrededor de las alternativas más comunitarias de gestión de la seguridad. En efecto, existen preocupantes niveles de desconfianza institucional hacia las agencias encargadas del orden público y la seguridad en la ciudad (CAP y Alcaldía de Medellín, 2014, p. 26).

En Medellín se evidencia que la participación de diferentes actores de la sociedad civil, del sector privado y, sobre todo, de la academia, tiene un efecto positivo en la definición del problema y en el uso de evidencia. Seguramente, esto se debe a que en el proceso de deliberación colectiva cada actor se ve en la obligación de definir muy bien su interpretación del problema. En este sentido, se amplía la producción y el uso estratégico de la evidencia en los diferentes escenarios de deliberación.

Por el contrario, la política de educación obligatoria (Acuerdo 39 de 2003) no estructura su problema público, solo establece unos postulados muy vagos y generales que no llegan a constituirse como problema, y simplemente se reducen a la necesidad de acceder al servicio educativo por parte de los niños, las niñas y los adolescentes entre 5 y 15 años, y a

la importancia de hacer de ellos “buenos ciudadanos”.¹⁰ Lo anterior dificulta en gran medida la elaboración y el desarrollo de los otros criterios correspondientes a esta fase, ya que, frente a tal vaguedad e imprecisión, es imposible presentar evidencia empírica y establecer relaciones de causalidad para estructurar un problema público de manera exitosa.

Conclusiones

Este capítulo sostiene que la fase de definición y estructuración del problema público es una de las más importantes en el diseño de políticas públicas; esto se debe a que se relaciona de manera directa con las fases de los objetivos y las metas, las alternativas de solución, la implementación y la evaluación. Es a partir de esta primera fase donde se estructura de manera clara y coherente el problema que debe ser intervenido por el gobierno. Por tanto, lejos de ser una tarea sencilla, la definición del problema público requiere un proceso de investigación y comprensión de la complejidad que implica la acción (o inacción deliberada) del gobierno sobre las situaciones que pretende intervenir.

Además de la definición clara y explícita del problema público, otro elemento clave es la calidad de la información y la evidencia que se utilice para justificarlo. Este uso de evidencia empírica en la construcción del problema público garantizará que los diseñadores de la política puedan comprender mejor cada una de las dimensiones o aristas del problema que enfrentan. En otras palabras, el uso de evidencia permite delimitar con precisión el problema y, por tanto, tomar decisiones más eficaces.

Ahora bien, la definición adecuada del problema público también requiere el planteamiento de una teoría causal que permita identificar y priorizar las relaciones de causa (x) y efecto (y) más importantes que originan y perpetúan un problema público. De hecho, por más recursos y energía que inviertan los diseñadores de las políticas públicas, si no existe un adecuado establecimiento de la lógica causal del problema difícilmente se lograrán los impactos deseados. En esa misma dirección, este capítulo también señala que es preciso prestar atención al componente

¹⁰ Este es un concepto vago y poco aprehensible; por tal razón puede ser usado en todo momento como un recurso retórico que produce una aceptación generalizada, pero no tiene un significado ni un sentido claro y compartido.

de estructuración del problema, pues es el que ayuda a tener una visión consolidada y ordenada de la realidad que se busca cambiar, para evitar así el conocido *efecto cobra* ya mencionado.

En definitiva, la definición y estructuración de los problemas públicos requiere del mayor esfuerzo por parte de los diseñadores de políticas para darle orden y sentido a la situación problemática que afrontan, porque de esta fase dependerá, para bien o para mal, la trayectoria futura de la política pública.

Para el caso de la ciudad de Medellín, de acuerdo con los resultados arrojados por el MADPP, el promedio total para las 65 políticas públicas analizadas en la fase de problema público se ubica en el nivel básico. Esto quiere decir que existen algunos aspectos por mejorar en la ciudad en relación con esta fase. En concreto, para el criterio de definición, es importante que los formuladores de políticas hagan más explícito el problema y que puedan responder clara y directamente a la pregunta de ¿cuál es problema público de la política pública? La idea es que ninguna política se quede en un decálogo de buenas intenciones, en buenos deseos, pero donde nunca queda claro cuál es el problema.

En los criterios de uso de evidencia y de causalidad, por su parte, debe existir un compromiso unánime de los formuladores de las políticas para aumentar la calidad del debate público en la ciudad. Ambos criterios tuvieron calificaciones promedio entre básicas e insuficientes, lo que quiere decir que el uso de evidencia empírica es poco recurrente y que el análisis de las relaciones y los mecanismos causales que intervienen en un problema público se encuentran poco desarrollados en la ciudad al momento de formular una política pública. Por último, frente al criterio de estructuración, vale la pena comenzar a incorporar la lógica de los fallos de mercado, Estado, redes y familia en la definición del problema público de las políticas públicas formuladas en la ciudad.

Referencias

Agudelo, L. F y Olaya, A. (2019). Estructurar, priorizar y establecer la causalidad del problema público de la desigualdad de género. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (Eds.), *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 110-141). Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación* (pp. 11-32). Miguel Ángel Porrúa.

Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.

Centro de Análisis Político Universidad EAFIT [CAP] y Alcaldía de Medellín. (2014). *Aciertos y desaciertos de la política pública de juventud de Medellín: Diagnóstico de política pública*. Centro para la Innovación, Consultoría y Empresarismo [CICE] Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3wk4TuG>

Concejo de Medellín. (2011). *Proyecto de Acuerdo 356 de 2011: Por medio del cual se adoptan lineamientos generales de política pública en economía solidaria para el Municipio de Medellín*. No disponible en la internet.

Concejo de Medellín. (2011, noviembre 18). *Acuerdo 41: Por medio del cual se adopta la política pública para la economía social y solidaria en el Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial N.º 3968. <https://bit.ly/3wnIVH0>

Concejo de Medellín. (2011, noviembre 26). *Acuerdo 53: “Por el cual se implementa la política de Voluntariado en Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 3968. <https://bit.ly/3N8UOGH>

Concejo de Medellín. (2012, enero 20). *Proyecto de Acuerdo 002 de 2012: “Por el cual se adopta y reglamenta la Política Pública Municipal de Educación Ambiental”*. Acta 015. <https://bit.ly/3N7nQXm>

Concejo de Medellín. (2015, septiembre 4). *Acuerdo 21 de 2015: “Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4331. <https://bit.ly/3CZloNT>

Concejo de Medellín. (2015, octubre 20). *Acuerdo 25 de 2015: “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Salud Bucal para el Municipio de Medellín 2013-2022”*. Gaceta Oficial N.º 4362. <https://bit.ly/3KPVXS2>

Concejo de Medellín. (2016, diciembre 5). *Proyecto de Acuerdo N.º 049 de 2016: “Por medio del cual se expide la política pública para los inquilinatos del Municipio de Medellín”*. Acta 193. <https://bit.ly/3wnc4IR>

Concejo de Medellín. (2018, diciembre 6). *Acuerdo 102 de 2018: Por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial N.º 4573. <https://bit.ly/3wsz3Mr>

Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, 21(1), 37-47. <https://doi.org/10.1080/014428700114008>

- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An introduction*. Pearson Prentice Hall.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (F. Ramos, Trad.). Ariel.
- Garraud, P. (2009). Agenda / Surgimiento. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (J. I. Cuervo, J-F. Jolly y D. Soto Uribe, Eds.; pp. 60-67). Universidad Externado de Colombia.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública* (V. Ugalde, Trad.). El Colegio de México.
- MacRae, D. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. Duxbury Press.
- Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Montecinos Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335. <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, Trad.). FLACSO México.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing.
- Secretaría de Salud de Medellín y Universidad de Antioquia. (2015). *Lineamientos de Política Pública de Salud Bucal de Medellín 2013-2022*. <https://bit.ly/3imN4CY>
- Sheppard, E. (2009). Problema público. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (J. I. Cuervo, J-F. Jolly y D. Soto Uribe, Eds., pp. 354-360). Universidad Externado de Colombia.
- Stone, D. A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3.^a ed.). W. W. Norton & Company.
- Warczak, P. (2021). The Cobra Effect: Kisor, Roberts, and the Law of Unintended Consequences. *Akron Law Review*, 54(1), 111-157. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3529598>
- Weimer, D., & Vining, A. (2011). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5.^a ed.). Pearson Prentice Hall.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. (2010). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. Routledge.