

El análisis de las políticas públicas

Joan Subirats

Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona

Administración pública e interés general

El grado de intervencionismo de los poderes públicos en la sociedad española es hoy mucho más elevado de lo que ha sido nunca en nuestra historia. Mientras a principios de siglo se afirma que la proporción de gasto público sobre el Producto Interior Bruto (PIB) representaba un porcentaje de apenas el 10%, a la muerte del dictador y antes de la transición a la democracia en 1975, ese porcentaje llegaba apenas a un exiguo 20% del PIB, muy inferior al 37% que entonces ostentaban como promedio los países de la OCDE. En este final de siglo, esta proporción se ha incrementado hasta el 48-49%, comparable a la media de la OCDE. El peso de las decisiones políticas es pues importante para la sociedad. Pero ello no significa que el protagonismo de lo público sea hoy una realidad incontestada y pacífica desde el punto de vista del debate intelectual y político. Se discute la legitimidad de la intervención pública, desde enfoques que ponen en duda la eficacia y la eficiencia de la labor de las instituciones públicas. Hay quien afirma de nuevo que la sociedad dejada a su libre interacción resolvería de manera más idónea lo que en manos de los poderes públicos acaba generando más perjuicios que beneficios. Otros dicen que no pueden confundirse las imperfecciones del quehacer burocrático con la necesidad de garantizar derechos y deberes, o -como dice nuestra Constitución- la necesidad de que los poderes públicos actúen para lograr superar los obstáculos que impiden que la libertad y la igualdad sean efectivas. Lo cierto es que cada vez resulta más difícil aludir a unos hipotéticos intereses generales, que son cada día más el resultado de procesos de negociación e interacción entre actores (de los que uno o varios son poderes públicos) más que el fruto racional de procesos de legitimación democrática incontestados (1).

En efecto, no hay una visión uniforme de los intereses públicos. Las decisiones de las administraciones no corresponden estrictamente a criterios de racionalidad, sino que suelen responder a criterios de compromiso. Ello se agrava aún más por el hecho que se ha acrecentado la pluralidad vertical y horizontal de las instituciones públicas, y que todas ellas tienen legitimidad directa. Todos recordamos conflictos como el que enfrentó al Ministerio de Transportes y dos comunidades autónomas (Castilla-la Mancha y Valencia) en relación a la construcción de la autovía Madrid-Valencia. En aquella ocasión, tres poderes plenamente democráticos y representativos se enfrentaban, discutiendo sobre el mejor trazado de una autovía, y adjudicándose cada uno en exclusiva la representación de los intereses generales. Al inicio del conflicto, los tres poderes estaban ocupados por dirigentes del mismo partido político.

Reconozcamos que los actores se movilizan según sus preferencias e intereses. Y que pretenden influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando todo tipo de recursos. En algunos casos usan medios económicos (campañas de publicidad, financiación más o menos oculta, “amenazas” de no invertir o de deslocalizar...), en otros casos recursos políticos (movilizaciones, campañas, manifestaciones, boicots...), y en otros, recursos cognitivos (informes, dictámenes, artículos de expertos...). Todos se pueden utilizar de forma aislada o simultáneamente. Los poderes o actores públicos usan también los mismos recursos, pero además disponen de un tipo de instrumentos que los distingue de los demás actores. En efecto, tienen la capacidad de obligar a los demás desde su posición soberana y representativa, ya que disponen de los recursos normativos. Sus decisiones son interpretadas como decisiones de todos, y se puede argumentar que responden a los intereses generales, aunque lo cierto es que son casi siempre fruto de la interacción y negociación entre actores, y de compromisos. Por tanto, son representativas de aquello que coyunturalmente se entiende como intereses generales.

En el debate público, lo más importante no es quién tiene razón, ni tan solo quién aporta el principal argumento técnico o pretendidamente científico: en política, lo más importante es la capacidad de persuasión. Las evidencias son sin duda importantes, porque de ellas es posible extraer argumentos. Pero lo que resulta definitivo en el debate público de ideas y alternativas sobre la mejor manera de resolver los asuntos o problemas colectivos, no es tanto quién aporta o esgrime los mejores argumentos técnicos, sino quién es capaz de convencer de sus posiciones a la mayor parte de la gente o de los actores. En democracia las decisiones son básicamente el resultado del consenso, y es ese consenso el que guía la actuación de los políticos. De ahí la gran importancia de los medios de comunicación en la conformación de esa opinión pública, de esa mayoría de consenso que busca el político para mantener su posición de hegemonía.

Problema y agenda

Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, la definición del problema que da lugar o desencadena la política es una fase crucial. No podemos confundir el *definir un problema* con la simple descripción de una situación que no nos gusta y que se desea cambiar. Si un determinado país tiene un número de accidentes mortales en carretera elevado cada año, no por ello tenemos que prejuzgar que desencadene una política. Puede considerarse como un *no problema*, algo derivado naturalmente del uso del automóvil, y que no obliga a la acción de los poderes públicos (de hecho hasta hace pocos años temas como las pensiones de los ancianos o la regulación de las adopciones de niños no se consideraban objeto de la intervención pública). Los poderes públicos tienen que actuar ante los accidentes mortales de tráfico, ya que normativamente se considera la vida como algo deseable y objeto de protección. Pero, la distinción entre lo que debería ser (cero muertos) y lo que es (miles de muertos) no nos ayuda a ver bien el camino a tomar. Una política necesita una definición de problema más operativa, que de alguna manera indique el camino a recorrer entre

la situación de partida no deseada, y una situación que sin ser la óptima (el no problema) sea claramente mejor que la originaria.

La cosa se complica cuando nos damos cuenta que cada actor implicado en esa situación indeseada tiene definiciones del problema distintas y contradictorias. Unos opinan que el problema principal es el consumo de alcohol de los conductores, otros que es el estado de las carreteras, estos opinan que es la obsolescencia del parque automovilístico, mientras que aquellos ven en el incumplimiento del código de circulación la causa principal... El gestor de la política sabe con qué recursos cuenta, y por mucho que sepa que existen muchas causas y elementos que confluyen en el caso, acaba por definir el problema como incumplimiento del código. Así despliega radares, controles de alcoholemia, y multas de tráfico, mientras envía cartas a quién puede hacer algo sobre puntos negros, o hace campañas de publicidad para sensibilizar a la población. Mientras, se sigue expendiendo alcohol en las áreas de servicio de las carreteras y autopistas, o se sigue considerando un elemento opcional de los automóviles el ABS o los airbag. Lo que acabe haciéndose o decidiéndose no tiene que ser considerado por tanto como la solución racional u óptima, sino simplemente como la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre actores y sus definiciones de problema. Esta decisión tampoco indica un final del debate, ya que los actores “perdedores” tratarán de evitar que la decisión adoptada oficialmente se ejecute en la práctica, o harán campaña para demostrar que esa opción es errónea y conseguir que se revise.

Desde la perspectiva del análisis de políticas no se considera que la lista de problemas que la gente considera más urgentes, o que figuran en la agenda de los poderes públicos, sean necesariamente los más perentorios o graves. Se considera que cada actor trata de impulsar sus puntos de vista, y presiona para que un tema sea objeto de atención (o al contrario, trata de evitar que sea percibido como problema por la población). Muchas veces se utiliza o se genera lo que se llama en el argot del *policy analysis* como una “ventana de oportunidad”:

se aprovecha que se dan a conocer y tienen publicidad unos hechos que van en la línea deseada, y se presentan alternativas que pueden ser positivas para ese actor o conjunto de actores. Puede asimismo crearse esa ventana: recordemos la cuidadosa preparación de la muerte del parapléjico Ramón Sampredo por parte de los partidarios de una regulación inmediata de la eutanasia, para desencadenar un debate social sobre el tema, o la reciente concatenación de denuncias sobre muertes de pacientes en lista de espera quirúrgica en hospitales públicos. Se trata de una asociación de hechos que posibilita la oportunidad: a partir de ellos se plantea la posibilidad de que se adopten decisiones.

La construcción de políticas

En la construcción de políticas son cruciales las ideas. La literatura reciente al respecto habla de *comunidades epistémicas*. Con ese concepto se alude a un grupo de personas o entidades que comparten una cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas para impulsar una política o un cambio normativo. Las comunidades epistémicas pretenden introducir innovación en las decisiones políticas. Se ha dicho a veces que en instituciones como las de la Unión Europea, que padecen cierto déficit democrático, las comunidades epistémicas que operan en Bruselas, logran generar niveles de innovación superiores a los que serían posibles en cada estado miembro. En efecto, el entramado de actores con fuertes intereses a escala nacional-estatal está muy consolidado y bloquea muchas veces la situación, impidiendo cambios significativos, y dejando margen sólo para cambios acomodaticios.

En este ámbito de la iniciativa política, también hay que destacar las llamadas *coaliciones promotoras* (advocacy coalitions). Representan la unión de intereses públicos de carácter local, regional, nacional o transnacional en relación a una cierta política. Al margen de que sus intereses sean muy amplios, estas coaliciones tienen que plantear estrategias concretas y objetivos parciales.

Buscan el cambio en un aspecto específico. Pueden utilizar múltiples mecanismos de creación de opinión, sea a través de personas ya acreditadas como *opinion makers* (recordemos la noticia de prensa en la que se afirmaba que algunas compañías tabaqueras habían pagado a conocidos personajes públicos para se expresaran a favor de la “tolerancia” y contra la regulación del tabaco), sea mediante periodistas, campañas públicas, manifestaciones, o cualquier otra forma de expresión y sensibilización pública, cuando no sensibilización directa a los decisores.

Los instrumentos para la construcción de políticas

Si distinguimos entre costes y beneficios de las políticas, podríamos considerar tres grandes bloques de políticas. En primer lugar hablaríamos de las políticas regulativas, es decir aquellas que tienen costes concentrados (los que sufren la nueva regulación, y por ejemplo han de gastar recursos en modificar sus sistemas de producción para evitar emisiones de CO²) y beneficios difusos (todos los ciudadanos que pueden respirar un poco mejor). Por otro lado tendríamos las políticas redistributivas, es decir las que tienen costes concentrados (los que deben pagar impuestos), y beneficios también concentrados (los que usan específicos servicios públicos, sin tener que contribuir proporcionalmente a su financiación dada su precariedad económica). Y finalmente mencionaríamos las políticas distributivas, es decir las que tienen costes difusos (todos pagamos con nuestros impuestos un polideportivo en una población), y beneficios concentrados (los habitantes de ese municipio, que se beneficiarán de ese polideportivo de forma privilegiada). Como podemos suponer, los políticos acostumbran a preferir las políticas distributivas, ya que en ellas no acostumbran a movilizarse los que sienten afectados por las mismas (de hecho somos todos los contribuyentes) y en cambio sí que reciben el agradecimiento directo de los que van a disfrutar de ese servicio o infraestructura. Recientemente se alude a que la distribución multinivel del gobierno va tendiendo a situar a las políticas regulativas (como son en buena parte las medidas de lucha contra el tabaquismo) en los espacios europeos, dado

que allí la lejanía de los afectados de los centros decisores y la posibilidad de articular en Bruselas a grupos minoritarios en cada país de promotores de innovación normativa, acaban propiciando nuevas políticas. Las políticas redistributivas permanecerían básicamente en el nivel estatal, dada la fuerte estabilidad y continuidad de los actores presentes en estas políticas y la especial significación política que tienen (las políticas de bienestar por ejemplo). Mientras, las políticas distributivas, irían encontrando más acomodo en las instancias regionales y locales, que muchas veces actúan como delegados de instancias superiores, vía transferencia (políticas de infraestructuras o de fondos de cohesión).

Las características del sistema español

No disponemos de espacio para tratar con detalle el tema (2), pero sí podemos decir que el sistema político español tiene unas características propias, como consecuencia de su evolución a lo largo de diferentes períodos históricos. Por un lado, la débil tradición democrática ha tendido a hacer poco visibles los escenarios de decisión sobre políticas públicas. Han tendido a pesar mucho los elementos tecnocráticos, y la articulación social ha tendido a ser débil. Por otro lado, el peso de la tradición jurídica y de la retórica liberal, ha tendido a presentar como contrarios a los intereses generales las actividades de lobby, cuando en cambio este se ejerce constantemente por los intereses más poderosos, a través de contactos y conexiones personales y económicas.

Hoy, veinte años después de la transición democrática, las cosas han ido cambiando. Se ha ido pluralizando el escenario de formación de las políticas, y se habla y se admite más abiertamente la existencia de intereses, de actores, y de campañas de opinión pública... Los mismos movimientos sociales han ido aprendiendo a usar las técnicas del lobby (3), y ello ha redundado en escenarios más abiertos y plurales. La misma existencia de la Unión Europea y de casi 10.000 grupos de interés acreditados ante la Comisión y el Parlamento Europeo, y

las nuevas regulaciones comunitarias (normativa sobre impacto ambiental, por ejemplo) han ido abriendo el marco de decisiones públicas en España a muchos más actores de los que tradicionalmente actuaban en las bambalinas del poder. Esta evolución es positiva, aunque continúan existiendo ámbitos (recientes decisiones de política energética nos lo recuerdan) en que la formación de políticas parece basarse más en la continuidad de la dinámica anterior y no se ha registrado este cambio.

Referencias

1. Subirats J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
2. Subirats J, Gomà R. Políticas públicas en España. Redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel, 1998.
3. Fisas V. El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme. Barcelona: Editorial Icaria, 1998.