

Capítulo 2

Las políticas públicas

2.1. Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.

Es necesario señalar que son los síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida de la «toma de conciencia» y del debate sobre la necesidad de una política pública (por ejemplo, la falta de vivienda, la degradación de los bosques, la delincuencia causada por la drogodependencia, una tasa alta de desempleo, etc.). Normalmente, en los momentos iniciales de toda intervención pública, no se han identificado aún con precisión las causas de un problema colectivo, ni tampoco se ha alcanzado un consenso entre los actores públicos y privados sobre la definición del problema a resolver. El crecimiento del paro en los países industrializados y la situación precaria de los desempleados incitan al Estado a instaurar o a revisar su sistema de seguro de desempleo y a tomar medidas que permitan la reinserción en el mercado de trabajo. La contaminación del aire generada por la producción industrial y el consumo de energía fósil en el transporte por carretera, entre otras cosas, acaban provocando que los poderes públicos estructuren una política de protección del medio ambiente. La criminalidad urbana y la degradación del estado físico de los toxicómanos constituyen el punto de partida de nuevas políticas de «reducción de daños», basadas en la distribución de heroína o metadona, bajo estrictos controles médicos. Si bien esta interpretación de las políticas públicas como respuestas institucionales a estados sociales (cambiantes) juzgados como problemáticos es de hecho dominante en el ámbito del análisis de políticas públicas, debemos, no obstante, relativizar este postulado.

Por una parte, ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados (lo que puede deberse a la no visibilidad de las consecuencias del problema, porque los temas planteados sólo serán observables a largo plazo, por la falta de «voz» o de representa-

ción política de los grupos afectados, entre otras posibles causas) o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente (por ejemplo, impactos electorales potencialmente negativos, ausencia de instituciones político-administrativas disponibles para implementar las medidas de respuesta, impotencia para realmente modificar la conducta de algunos actores privados, etc.). Conviene, por tanto, no seguir imaginando esa especie de Estado-ventanilla que responde de manera igualitaria y automática a todas las «demandas sociales», como a veces sugiere la visión pluralista a la que ya hemos hecho referencia.

Este punto suscita asimismo cuestiones relacionadas con la forma en la que un problema social se define (Dery, 1984; Weiss, 1989), cómo accede a la agenda gubernamental (Kingdon, 1984; Rochefort y Cobb, 1993), como se definen los grupos-objetivo (*target groups*), y la posible decisión de no inmiscuirse en el tema o de no propiciar una solución colectiva (Bachrach-Baratz, 1962). En cada uno de estos niveles existen múltiples mecanismos de filtro, que a su vez son oportunidades para que algunos actores organizados que quieren oponerse al reconocimiento político de un problema o cambio social, logren mantener dicho tema fuera del ámbito político-administrativo.

Por otra parte, ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver o aliviar un problema social (adaptación o anticipación a un cambio social), sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro. Como hemos mencionado, esa idea de control o «captura» de las instituciones públicas, es compartida, desde distintas perspectivas, por diversas corrientes ya mencionadas. Nos situamos en un punto intermedio entre la visión del Estado-ventanilla neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales, y la del Estado «cautivo» y manipulado por un grupo organizado. Desde esta óptica, las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones (Muller, 1990). El problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política. Y creemos que es así incluso en el caso de sucesos excepcionales (por ejemplo, el accidente nuclear de Tchernobyl (Czada, 1991), las consecuencias en los humanos de la enfermedad de las vacas locas, los episodios de sequía en España, o, en un caso específico de Suiza, la llamada crisis de los fondos judíos), dado que dichos problemas y su conceptualización como tales, dependerán siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso (Vlassoupoulou, 1999).

No existe una respuesta institucional lineal, mecánica y que pueda sólo entenderse como el resultado de la importancia o presión objetiva que genera un problema colectivo. Esta respuesta, de darse, se plantea siempre en el marco de un ejercicio «redistributivo» (con ganadores y perdedores), en el centro de

una «movilización de visiones sesgadas» (Schattschneider, 1960). La presencia insuficiente de las fuerzas policíacas en las zonas marginales con alta proporción de inmigrantes caracterizadas por su alto nivel de violencia urbana, el hecho de dar la prioridad en la regulación del tráfico a las zonas residenciales y no a los asentamientos populares que se ven más afectados por el ruido y los peligros de la circulación de vehículos, o la no atención del *mobbing* en los procesos de regeneración urbana, etc., son ejemplos que apuntan en ese mismo sentido. Es problemático incorporar «beneficiarios» y «víctimas» en un mismo escenario que no tiene nada de neutral desde el punto de vista político (como se ha visto en diversos estudios de campo: Terribilini, 1995 y 1999; Subirats-Rius, 2008).

2.2. Una definición analítica

La expresión «política pública» es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en la década de 1970 como traducción literal del término «*public policy*».²⁴ Este último debe diferenciarse del término «política» («*politics*»), con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas en inglés por el término «*polity*»).

Como hemos dicho, no es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas. La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, el término política(s), que pasa a formar parte del lenguaje común a partir del nacimiento del intervencionismo estatal en los años treinta, se utiliza frecuentemente en combinación con una calificación del ámbito o sector en cuestión (por ejemplo, «política energética», «política agrícola», «política urbana»). Pero lo cierto es que, desde hace algunos años, el término política pública, tal cual, ha ido formando parte habitual del lenguaje y de la actividad de las administraciones públicas europeas.

Existen múltiples definiciones del concepto política pública. En su introducción al análisis de políticas públicas, Thoenig daba cuenta, en la década de 1980, de por lo menos cuarenta de ellas (Thoenig, 1985:3). Sin pretender repro-

24. En alemán se utiliza el término «*öffentliche Politik(en)*», mientras que las expresiones italiana «*politica(che) pubblica(che)*» o francesa «*politique publique*» se asemejan a la española.

ducir un listado tan amplio, podemos recordar algunas de esas definiciones. Así, de la más abstracta a la más operacional, citamos las siguientes:

- «Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» (Dye, 1972:18 y 1984:1)
- «Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado» (Thoenig, 1985:6; Mény y Thoenig, 1989:130).
- «Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo» (Lemieux, 1995:7).

Aunque estas definiciones son muy diversas, todas tienden a acentuar algún factor, sean los actores investidos de poderes públicos (Dye, Mény y Thoenig entre las que acabamos de citar, así como Sharansky 1970:1; Simeon, 1976:548; Hecló, 1972:85); sean los problemas públicos a resolver (Anderson, 1984:3; Pal, 1992 :2); sean las soluciones estatales adoptadas (véase especialmente Laswell y Kaplan, 1950:71; Jenkins, 1978:15; Brooks, 1989:6). Wildavsky de manera más envolvente la viene a definir como puzzle modelado por la inevitable tensión entre «recursos y objetivos, planificación y política, escepticismo y dogma» (Wildavsky, 1979:17).

Los especialistas en políticas públicas concuerdan en que se requiere una definición «operacional» para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina.²⁵ Es en esta dirección que apunta la definición que aquí proponemos y que retiene los principales elementos sobre los que existe un cierto consenso en la bibliografía.

Así, desde la perspectiva que postulamos, una política pública se definiría como

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

25. Véase Muller, 1990 p. 24.

Como vemos, esta noción de política pública incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales. La mayoría de las nuevas leyes o normativas sólo producen efectos cuando los actores políticos, administrativos y sociales, encuadrados en diferentes marcos institucionales y mediante diferentes estrategias de interacción, toman la decisión correspondiente. Los efectos deseados dependerán pues de un conjunto de decisiones complejas que se encadenan desde el centro a la periferia. Es este conjunto de decisiones y acciones lo que definimos como «política pública», siempre y cuando se trate de decisiones que emergen de los actores públicos (aunque ocasionalmente puedan no serlo) y que pretendan orientar la conducta de una población-objetivo determinada a fin de que un problema colectivo (que la sociedad no está en situación de resolver autónomamente) pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto. La política pública incorpora pues las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.).

En sus inicios, la mayor parte de la legislación del Estado liberal se dedicó a fijar el marco de condiciones que facilitarían la solución de problemas por parte de la libre interacción de los actores privados. En aquellos momentos, las actividades públicas se limitaban a la producción de leyes y, en caso de litigio, a su aplicación caso por caso por parte de los tribunales. Es a partir de los años treinta, y sobre todo a partir de los años cincuenta, con el desarrollo del Estado de Bienestar, que el sector público empezó a plantear intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos.²⁶ Este intervencionismo estatal generó la aparición de verdaderas políticas públicas, tal como las hemos definido anteriormente. Es a partir de ahí, cuando los políticos, los gestores públicos y los académicos empiezan a interrogarse acerca de la eficacia y la eficiencia de diferentes instrumentos de regulación, de incentivación económica y, más recientemente, de instrumentos de persuasión y de información (Knoepfel, Horber, 1990; Morand, 1991; Subirats, 1989).

La definición de políticas públicas que proponemos pretende, ante todo, ser útil para el análisis. Sin embargo, es cada vez más frecuente que las propias administraciones se refieran a sus actividades usando el esquema analítico de las políticas públicas.²⁷ Este marco analítico permite al observador una vi-

26. Véase al respecto, y como ejemplo de este cambio, el artículo 9.2 de la Constitución Española cuando afirma «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...».

27. Los términos «políticas públicas» y «políticas» (o «políticas gubernamentales») son utilizados aquí como sinónimos. Sin embargo, ciertos autores hacen una diferenciación explícita entre ellos: «en lo referente a los actores gubernamentales, las *políticas* se refieren a acciones específicas que tienen un marchamo oficial. Para los académicos y los investigadores, las *políticas públicas*, hacen referencia a un conjunto de acciones cuya mayor parte no son consideradas muchas veces como tales por los actores gubernamentales» (Lemieux, 1995: 1-2).

sión de conjunto de las diferentes actividades generadas por un conjunto muy variado de decisiones políticas y administrativas (actividades que los agentes públicos involucrados en ellas tienden a percibir muchas veces de manera fragmentada). Otra ventaja de este esquema es que permite clarificar la distribución de las funciones y las responsabilidades políticas y administrativas de cada una de las instancias en los diferentes niveles del Estado. También permite distinguir las actividades públicas que buscan resolver un problema concreto a través de la puesta en práctica de una política pública específica, de las demás actividades del sector público que forman parte de la gestión del conjunto del sistema político-administrativo. Por tanto, nuestra definición se aplica sobre todo a las políticas denominadas «sustantivas» (Bussmann et al., 1998), que se distinguen de las políticas denominadas «institucionales» o «constitucionales» (Lowi, 1967; Quermonne, 1985). Estas últimas tienen como objetivo la reforma o la descentralización de instituciones estatales (Quermonne, 1985:62) y no –por lo menos no directamente– la solución de un problema social.

2.3. Elementos constitutivos de una política pública

En la definición que proponemos, pueden distinguirse diversos elementos constitutivos de una política pública.

- a) **solución de un problema público:** una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público. La definición propuesta supone pues el reconocimiento de un problema, es decir, la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público. Sin embargo, algunos problemas que han sido objeto de políticas públicas pueden reintegrarse en la esfera privada o social y desaparecer por tanto de la agenda política.
- b) **existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público:** toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (*target groups*, o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores. El «modelo de causalidad» (véanse las secciones 3.3 y 3.4), presupone la coherencia de la política pública, y conduce a la identificación de los grupos-objetivo de esa política, es decir, los grupos sociales cuyo comportamiento, se supone, genera el problema que se trata de resolver. Una política debe identificar los «objetivos» o colectivos que deberán cambiar su conducta para que el aire sea más limpio, para que mejore la seguridad o se reduzca el paro. De no ser así, estaríamos más ante una declaración de buenas intenciones que ante una auténtica política.

- c) **una coherencia al menos intencional:** una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida. De alguna manera parte de «una teoría del cambio social» (Mény y Thoenig 1989: 140; Muller, 1985, 1995) o de un «modelo causal» (Knoepfel et al. 1998: 74) que se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión. Supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí. Así, la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia sólo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador. Ése es el caso, por ejemplo, de la política energética cuando se introducen medidas para ahorrar energía mientras que por otro lado y al mismo tiempo, se aumenta el IVA de los productos energéticos por razones puramente fiscales. Si la política energética no plantea entre sus medidas el uso de medidas económicas como mecanismo de desincentivo del consumo, no podemos considerar las medidas fiscales como instrumentos de esa política al no existir esa coherencia intencional en el decisor.
- d) **existencia de diversas decisiones y actividades:** las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Una simple declaración de política gubernamental afirmando que el sida es un problema público, sin por ello definir los grupos sociales a los que concierne la existencia de tal problema, ni las medidas a impulsar, no puede, *per se*, considerarse como una política pública. Sin embargo, una declaración de ese tipo puede (aunque no necesariamente) contribuir al surgimiento de una nueva política pública si es seguida de una legislación en la materia y que tal legislación acabe aplicándose de manera concreta.
- e) **programa de intervenciones:** este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación). Pero atención, si se trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones, no deberíamos considerarlo como una política pública, sino un producto entre otros de los elementos constitutivos de una política pública (capítulo 9.3).
- f) **papel clave de los actores públicos:** este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos. O dicho de otra manera, es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base