

TEMA 8 – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este último tema se estudia el resultado final de la política: las políticas públicas. El proceso de su elaboración, los actores implicados, así como la evaluación de las mismas.

8.1. Políticas Públicas

Como apunta Lindblom (1991: 5), “la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones”. El análisis del sistema político también requiere entender “la política en acción”. La aplicación del enfoque “public policy” permite dirigir el análisis a los resultados de la acción político y el proceso de elaboración de dichos outputs, es decir la formación e implementación de las políticas públicas. Con este objetivo, a continuación se estudia la administración pública y la toma de decisiones fruto de interacciones múltiples donde participan diferentes actores.

Antes de continuar es oportuno preguntar por el significado de política pública. Sin entrar en los diferentes paradigmas teóricos (Dye, 1992; Lasswell, 1970; Mény y Thoenig, 1992), de forma sencilla y asumiendo como propias las palabras de Vallés (2011 : 395), se considera una política pública al “conjunto intrarrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas –lo cual les confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”, con un rôle preeminente para la Administración Pública. Es importante subrayar que la inacción pública también puede ser una política pública. Una política pública puede fundamentarse en la inacción de la administración pública. Por ejemplo, la no construcción de una red de ferrocarriles regionales que conecten internamente todas las Comunidades Autónomas promueve el transporte privado por carretera.

La consolidación del Estado de Bienestar después de la Segunda Guerra Mundial y su expansión por todo el mundo occidental ha engendrado una gran actividad en el seno de la Administración Pública, que se materializa en un sinnúmero de políticas públicas. Para operacionalizar el estudio de las mismas se han desarrollado diferentes tipologías, sobresaliendo el trabajo de Lowi (1972). La conocida tipología de Lowi establece una relación muy estrecha entre el nivel de intereses de los afectados y el grado de coerción de la política. Según el nivel de coerción es una política distributiva, redistributiva, reguladora o constitutiva. Si la probabilidad de obviar a su cumplimiento es inmediata, es una política reguladora o redistributiva. La primera afecta directamente la conducta individual tal es el caso del código de circulación, mientras que la segunda modifica el entorno de las conductas como la política de subsidios por desempleo. En cambio, si la probabilidad de coerción queda lejos, la política pública es distributiva o constitutiva. La primera atañe únicamente a las conductas individuales como la expropiación de tierras para construir una carretera. La segunda modifica el entorno de las conductas como la creación de una agencia para la regulación de marcas y patentes como la OEPM, la Oficina Española de Marcas y Patentes. Aunque al analizar pormenorizadamente cada política pública, se constata que las cuatro dimensiones se superponen, sobresaliendo siempre una.

8.2. Proceso de elaboración de políticas públicas

El análisis de políticas públicas se articula en torno al estudio del proceso de formación de la política pública y su implementación. Las propuestas de sistematización del proceso de elaboración de políticas públicas son diversas. En este trabajo, siguiendo a Subirats (1994), se identifican tres grandes etapas: elaboración de políticas públicas, implementación y evaluación.

El punto de partida de todo el proceso es la definición del problema, donde la agenda pública juega un papel protagonista. En función del problema identificado, se ofrece una respuesta política. Los actores que intervienen en la definición contribuyen directamente, por consiguiente, en el diseño de la política pública porque están indicando cuál es el reto al que hay que dar una solución. “Los problemas y sus soluciones están en relación constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema” (Subirats, 1994: 50). Así mismo, no existe una única definición del problema sino que está sujeta a la subjetividad de cada actor.

Todo proceso decisional es fruto de la interacción entre múltiples actores (Lindblom, 1991). Cada actor defiende sus intereses y asume un papel según sus recursos. La capacidad de influencia viene determinada por los recursos –materiales y/o inmateriales (políticos, movilización, conocimiento técnico, entre otros). El entramado de actores y su interacción –acercamiento, alejamiento, oposición- decide la formulación en la agenda pública. “El hecho de que el “problema” sea una construcción social dificulta su misma definición” (Vallés, 2011: 399) porque cada actor tiene una percepción concreta sobre el problema así como unos intereses particulares. Sin lugar a dudas la capacidad de interlocución y acceso a la administración pública es un factor favorable para incidir en la agenda pública. En este sentido, el eco mediático y en redes sociales o la interlocución directa con sindicatos y partidos políticos puede ayudar a provocar la acción política con carácter obligatorio.

8.3. Actores

Entender el proceso de elaboración de una política pública exige conocer los actores que participan y la interacción entre ellos. De la misma manera que el proceso de formulación de una política pública no es lineal, la interacción entre los actores tampoco lo es. La multiplicidad de actores que intervienen interactúan entre ellos en formas muy diversas y superpuestas constituyendo lo que se conoce como “policy network” o una “policy community”, “es decir, un entramado de actores instituciones políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico” (Subirats, 1994: 119). Este concepto permite señalar que las decisiones no siempre se adoptan siguiendo la lógica de arriba a abajo. En ocasiones una movilización social puede conseguir que el gobierno preste atención a un problema latente en esa comunidad y, por tanto, formular una respuesta como política pública. Por ejemplo, la movilización de la sociedad civil valenciana con los empresarios durante la segunda década del siglo XXI está

consiguiendo que el gobierno español elabore un plan de construcción de una red ferroviaria de alta velocidad que una a la Comunidad Valenciana con Europa. El modelo “policy network” también permite señalar que las relaciones que se desarrollan pueden ser tanto de carácter formal como informal.

Más allá del ámbito institucional lo que es evidente es que la interacción entre los actores es una variable clave. Este reconocimiento hacía el entramado de actores como factor explicativo supone a su vez rechazar el modelo de análisis top-down, que sostiene que es la administración la que toma las decisiones. Es un modelo que resalta la complejidad de las políticas públicas fruto de dicha interacción múltiple entre los actores, subrayando la interdependencia en el proceso de elaboración de la política pública.

8.4 Implementación

Una vez elaborada una política pública, la siguiente fase es su implementación. A simple vista parece una etapa fácil. La administración aplica la política pública aprobada. Sin embargo, la realidad presenta muchas aristas. En primer lugar, los técnicos de la administración pública difícilmente pueden acometer dicha tarea si los políticos no han dotado una partida presupuestaria para este cometido. En segundo lugar, en el caso de un país con una administración territorial descentralizada, la coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de gobiernos es fundamental para el éxito. ¿Quién es el actor responsable de la implantación de dicha política pública? ¿Hay un órgano de coordinación entre las diferentes autoridades? Si la puesta en práctica recae en manos del ámbito local, pero la política ha sido aprobada en el ámbito nacional en caso de distanciamiento entre ambos niveles institucionales es probable que aparezcan dificultades en la implementación con bloqueos políticos. Efectivamente, la puesta en marcha del llamado sistema de dependencia en España lleva desde sus orígenes tropezando con ambos factores: falta de dotación económica y carencia de coordinación entre las autoridades centrales, regionales y municipales. Un escenario al que contribuyó sin duda alguna el hecho que cada nivel de gobierno estuviera en manos de un partido político distinto. Lo que permite identificar otro grupo de variables: las variables entorno. Imagínese que dicho escenario coincide en un ciclo electoral con gobiernos dirigidos por formaciones políticas que compiten entre sí en las citas electorales, el bloqueo entre ellos se convierte en una estrategia electoral que paraliza la política pública. Por entorno también se puede entender el contexto de una crisis económica o de expansión económica.

La simplicidad con la que hasta mediados de siglo XX se abordaba el análisis de cualquier política pública tampoco tiene lugar en el análisis de la fase de implementación. A medida que se avanza en la implantación de la política se producen interacciones múltiples que van tanto de arriba (los que deciden) abajo (los que la aplican) como de abajo a arriba. En materia laboral, por ejemplo, el agente local que está en contacto con los desempleados conoce directamente de los ciudadanos si los cursos de formación destinados a encontrar trabajo responden a las necesidades del entorno laboral concreto y son, por tanto, una herramienta eficiente para fomentar el empleo. La aportación de las autoridades a nivel local puede ayudar a reconducir la política que se alcancen los objetivos perseguidos. Es decir, en la fase de implementación se puede introducir cambios regresando momentáneamente a la etapa inicial de elaboración.

8.5. Evaluación

La última etapa de cualquier política pública es la evaluación. El estudio de los resultados de la aplicación de la política es fundamental para poder saber si se han alcanzado los objetivos. No obstante, “un buen ejercicio de evaluación exige una previa determinación de indicadores -¿qué hemos de medir?- y de valores -¿con arreglo a qué referencia?” (Vallés; 2011: 407). La definición de los criterios de selección incide directamente en los resultados de la evaluación. El concepto valor incorpora siempre una mínima dimensión subjetiva establecida según intereses de la administración que hay que señalar en cualquier análisis de resultados. Por consiguiente, no debe sorprender que en esta fase siempre se genere un debate más o menos polémico, que puede ser abierto desde la oposición, desde los medios de comunicación o desde la misma ciudadanía afectada.

Otro problema presente en cualquier evaluación es la de determinar los evaluadores. ¿Qué institución asume dicho papel? Por ejemplo, ante el caso de una reforma universitaria. ¿Cuáles son los miembros de la comisión de evaluación de la política universitaria? ¿Pertencen al mundo universitario? ¿Vienen de las universidades con mayor presupuesto o también se incorporan representantes de universidades con pocos recursos? ¿Se deben incorporar representantes externos a la comunidad docente provenientes de la empresa? Y, ¿los técnicos del gobierno? La objetividad dificulta la definición del método de evaluación y sus responsables, aunque no es imposible.

Los resultados de la evaluación inciden en la más o menos larga vida de la política pública. Si el nuevo reglamento de tráfico consigue reducir el número de accidentes en carretera, se apostará por su continuidad desde las autoridades gubernamentales. En cambio, cuando los efectos no son los esperados, esta etapa actúa como variable de modificación de la política pública.

A modo de conclusión, se señala que una política pública es un proceso que está vivo, en el que participan múltiples actores que interactúan entre ellos desde el inicio de la elaboración hasta el final en su ejecución. Su éxito o fracaso se mide en base a la definición de los objetivos y los resultados obtenidos. Ahora bien, no sólo los recursos disponibles afectan a los resultados, sino los criterios de valoración también inciden sobre qué elementos se toman en consideración para definir su éxito o fracaso. Las políticas públicas, por tanto, no dependen únicamente de los políticos y los técnicos.