

# Políticas públicas

*Coletânea – Volume 1*

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna*

Lino Garcia Borges

---

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e  
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

---

*Diretoria de Formação Profissional*

*Coordenação-Geral de Formação de Carreiras*: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

*Editor*: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin, Larissa Mamed Hori e Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	7
<b>Apresentação</b>	9
<b>Introdução</b>	
Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
<b>Capítulo I – O conceito de política pública</b>	19
Introdução à teoria da política pública	21
<i>Enrique Saravia</i>	
Estudio introductorio	43
<i>Luis F. Aguilar Villanueva</i>	
Política y políticas públicas	67
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	
<b>Capítulo II – Modelos de política pública</b>	97
Todavía tratando de salir del paso	99
<i>Charles E. Lindblom</i>	
Salir del paso, ¿“ciencia” o inercia?	123
<i>Yehezkel Dror</i>	
La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones	133
<i>Amitai Etzioni</i>	
Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas	149
<i>Pedro Salazar</i>	
O núcleo teórico do novo institucionalismo	155
<i>Ellen M. Immergut</i>	

<b>Capítulo III – Formação da agenda</b>	197
Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos	199
<i>Joan Subirats</i>	
Como chega a hora de uma idéia?	219
<i>John Kingdon</i>	
Juntando as coisas	225
<i>John Kingdon</i>	
<b>Capítulo IV – Elaboração</b>	247
Os níveis de análise das políticas públicas	249
<i>Jorge Vianna Monteiro</i>	
O processo decisório de política	269
<i>Jorge Vianna Monteiro</i>	
Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas	289
<i>Lenaura Lobato</i>	

# DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. RELEVANCIA PÚBLICA Y FORMACIÓN DE LA AGENDA DE ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

*Joan Subirats*

## **Supuesta objetividad de los problemas y dificultades en su definición**

A menudo, refiriéndose al mundo de la administración pública, se nos advierte sobre la falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir. En este sentido, se afirmaría, no hay la suficiente claridad en la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado. Sin negar lo anterior, deberíamos, no obstante, retroceder un poco más y plantearnos el momento previo a la toma de la decisión: la definición del problema resolver .

En opinión de algunos, esta es una cuestión casi irrelevante. El problema a resolver nos vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los “hechos” tal como se nos aparecen. Si recordamos las distintas “versiones” que merecen los incrementos estadísticos de factores como la inflación, el paro o la criminalidad por parte de los distintos actores y analistas políticos podríamos caracterizar como “naif” esta manera de abordar la definición de los problemas con los que se enfrenta la administración pública. Y ello no sólo ocurre porque muchas veces los factores considerados son inconsistentes entre sí, sino sobre todo porque son muy distintas las maneras de ver elementos como la conducta humana, la acción de gobierno o las oportunidades o prioridades en la intervención de los poderes públicos.

Nos enfrentamos, pues, con uno de los aspectos más cruciales y menos estudiado del proceso de actuación de la administración pública. Cuando, en

cambio, hay quien opina que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados (DUNN, 1981, p. 98). Intentaremos en este apartado introducir algunas reflexiones sobre las vías de estructuración de los problemas, así como acercarnos a algunas técnicas que faciliten esa tarea.

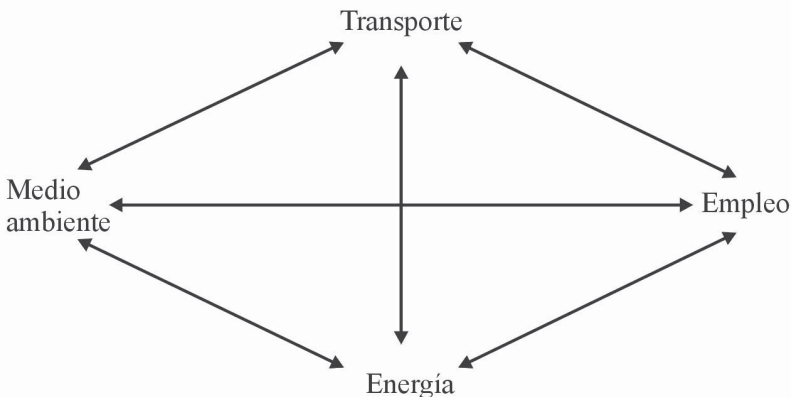
Como ya hemos avanzado, la primera reflexión a hacerse es la siguiente: los problemas no están “allí fuera”. No existen los problemas “objetivos”. Deberemos “construir”, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver. Refirámonos al tema, por ejemplo, de los accidentes en carretera. Hace unos años, la cuestión se planteaba como un problema de conducta del automovilista. Los esfuerzos se encaminaban a conseguir que el conductor cumpliera las normas. En la actualidad el tema se considera más como un problema de seguridad en carretera: seguridad del vehículo (normas técnicas de protección, sistema anti-bloqueo de frenos, etcétera), y de seguridad del conductor y demás ocupantes (cinturones, etc.). En el fondo, lo que ha cambiado es la percepción de una misma realidad. Una realidad que se nos presenta poliédrica e interdependiente. Cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución.

El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones, ya que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas. Si en una instalación deportiva se constata un excesivo consumo de agua, podemos empezar partiendo de la hipótesis de que ese es el problema a resolver: se gasta agua en exceso; y, por tanto, deberíamos buscar la solución en una reducción del consumo de agua por parte de los usuarios. ¿Cómo conseguirlo?: ¿mentalizando al usuario con una campaña de sensibilización sobre la necesidad de ahorrar energía? o, ¿introduciendo un sistema de grifería que obligue a una constante intervención-presión por parte del usuario para conseguir agua? Pero también podríamos considerar que las cañerías están en mal estado o que el coste de las cuotas de socio son excesivamente bajas. En el fondo, al rechazar el

“objetivismo” como método para encararse con el mundo de los problemas estamos posibilitando considerar a toda definición de un problema como buena, legítima o adecuada.

Deberíamos centrarnos en aspectos que fueran comunes dentro del complejo campo de la definición de problemas que generan la actuación de los poderes públicos. En primer lugar, conviene ser consciente de que los problemas que generan la formación de las políticas públicas son casi siempre interdependientes (véase Figura 1). Normalmente no podemos afirmar “este es un problema estrictamente energético”, ya que casi siempre envuelve otros aspectos relacionados, por ejemplo, con el desempleo o el transporte. Nunca es un *único* problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación. Hay quien opina que incluso es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente (ACKOFF, 1974).

Por otra parte, los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada “construye” el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.



**Figura 1 : Interdependencia de políticas**

Los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen.

Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema.

## **Vinculación del problema con la solución del mismo**

Podríamos intentar avanzar en algunos aspectos que nos ayuden a conceptualizar mejor esos problemas. Es preciso que la manera de plantear el problema resulte instrumental, es decir, que se haga desde una perspectiva que posibilite la intervención y que permita una vía de mejora.

Para ello podríamos empezar imaginando los problemas, básicamente, como situaciones que no nos satisfacen. Describir un problema se acercaría a definir una situación. Deberíamos entonces preguntarnos sobre las causas de los problemas, para ir retrocediendo a las causas de las causas, etc. Lo que parece poco operativo.

También podríamos considerar que los problemas fuesen las discrepancias entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera. Los problemas serían, desde esta perspectiva, lo que separa la realidad de lo que deseáramos que fuera. Y ello conecta con la dimensión del decisor racional que al formular sus objetivos es consciente de la distancia existente entre la realidad y sus deseos, formulando objetivos, identificando alternativas y mecanismos para alcanzarlos y seleccionando la más eficaz y eficiente.

Pero ello implica el admitir que los objetivos existen previamente e independientemente del análisis. Y por otro lado conviene recordar que a cada definición del problema le corresponderá una nueva definición de los medios a disposición.

Al plantear el problema como discrepancia entre realidad y deseos, no se resuelve la dificultad de cómo atravesar la distancia entre las dos situaciones. Quizá deberíamos referirnos a los problemas como discrepancias superables. Ello significa no limitarse a señalar las discrepancias, sino también subrayar las diferencias entre lo que es y lo que debería ser, pero al mismo tiempo articulando una solución que permita salvar la distancia. ¿Qué sería *solución* en este sentido? Davis ha definido la solución como una combinación de ideas ya existentes (DAVIS, 1973, p. 14). Eso puede no implicar



una mejora de la situación, aunque de entrada “solucione” el problema. Puede aspirarse, por ejemplo, a que se resuelva un problema de falta de dinero, asumiendo que el resto de las actuales condiciones de vida no cambiarán. Pero si no se plantea explícitamente puede ocurrir que la nueva situación de bienestar económico provenga, por ejemplo, del cobro de la póliza de vida de uno de los seres queridos. Deberíamos, pues, partir siempre de la intercomunicabilidad de los factores y ser conscientes de los posibles efectos no queridos de ciertas actuaciones. Evaluando, si es necesario, el balance entre costos y beneficios de las acciones emprendidas.

Para salir de este impasse debería abandonarse definitivamente la concepción que liga problema a situación observable. El problema es básicamente una construcción analítica. Y de hecho, distintas partes implicadas defienden distintas visiones del problema a resolver, lo mismo que distintos analistas pueden definirlo de manera diferente. A partir de un conjunto de condiciones consideradas no deseables o perniciosas, pueden darse varias definiciones del “problema” a resolver o, si se prefiere, distintas vías para “mejorar” esa situación.

De hecho, al ligar de manera clara definición o planteamiento del problema con el proceso de toma de decisiones (“yo decido que ese es el problema”), nos acercamos a una visión “laberíntica” del tema. En un laberinto se dan distintas vías cuya única distinción reside en lo que encontramos a su término: premio o callejón sin salida. Unas serán las vías “correctas” y las restantes serán erróneas. Por tanto, lo importante será “construir” correctamente ese laberinto, es decir, introducir todos los factores que permiten o no permiten ciertas actitudes o conductas. En el mundo de las políticas públicas es muy importante señalar las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea su puesta en práctica (MAJONE, 1975). Y si nos referimos a limitaciones estamos, de hecho, reduciendo el espacio del analista o, en otro sentido, dirigiendo mejor la actuación encaminada a la consecución de objetivos.

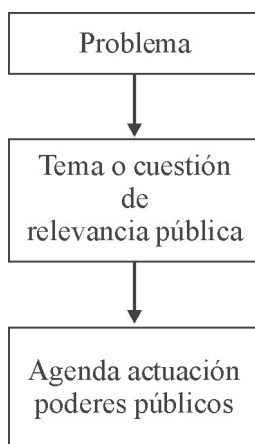
Si concebimos los problemas como oportunidades de mejora (DERY, 1984, p. 25-26), entonces el proceso de definición de los problemas se convierte en el de búsqueda, creación y primer examen de las ideas o vías de solución. Se examinarán esas propuestas para ver si son oportunidades

*reales* de mejora (por ejemplo, si satisfacen ciertas condiciones o limitaciones), y para comprobar cuál es su beneficio neto. Se irá así construyendo el laberinto, en el que se procederá a colocar las distintas vías de salida, convirtiendo, en definitiva, la definición del problema en un problema de decisión. En definitiva, se trataría de escoger distintas alternativas de solución o, siguiendo nuestra anterior idea, establecer distintos problemas o distintas oportunidades de mejora.

Nos inclinamos así, pues, por considerar los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos. Su misma artificiosidad, en el sentido de construcciones analíticas, les puede dar un gran dinamismo. A medida que se va “solucionando” el problema planteado, de hecho, lo que sucede es que cambia la oportunidad de mejora planteada, cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje.

## **Relevancia pública de los problemas**

Decíamos anteriormente que los problemas, una vez identificados, *pueden* dar lugar a la acción de los poderes públicos. De hecho, estamos subrayando la distinción que establece la literatura especializada entre los denominados “problemas” y lo que podríamos denominar “temas” o “cuestiones” (*issues*). Es decir, aquellos problemas lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerados como “problemas” por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos (véase Figura 2). Muchas veces la consideración de *issue* depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes.



**Figura 2: Proceso formación agenda institucional**

Pero, en general, podríamos plantearnos el porqué unos problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos y otros no. En principio, podemos imaginar que una de las causas esenciales será la limitación de recursos, tanto económicos como humanos, pero puede también derivar de la falta de legislación sobre el tema que autorice la acción, la falta de voluntad política, de adecuada “presión” por parte de los medios de comunicación o de los sectores implicados, etc.

Por tanto, nos encontramos ante una cierta competencia entre cuestiones o temas planteados, ante la cual los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de “problema público” a determinados temas y no a otros. En líneas generales, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en “problema público” y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación:

a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares).

b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la

lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica).

c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.).

d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central).

e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos,...).

f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos, diseño urbano,...).

## **Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos**

Todos estos elementos no garantizan por sí solos la “politización” del tema, su acceso al programa o agenda de actuación pública. El tránsito al programa o agenda precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo (“agenda setters”). Así, los grupos organizados representativos de intereses sociales, los partidos políticos, los sectores influyentes del aparato burocrático, los “creadores” de opinión, las acciones de protesta de los sectores afectados por la posible actuación, la opinión informada, etc., pueden, todos ellos, intervenir en ese tránsito delicado entre surgimiento de la cuestión y “encaramamiento” al programa o agenda de actuación pública.

Podríamos afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización.

En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre “lo que se debe resolver”. En ese programa o agenda detectaremos muchos temas recurrentes y pocas novedades. De ahí ya podemos deducir que serán cosas distintas el acceder a ese programa y el mantenerse en él, aunque cualquier especialista de organización burocrática o de política presupuestaria (Por ejemplo, ROURKE, 1986; WILDAVSKY, 1986) podría recordarnos que una vez alcanzado el nivel de “problema público a resolver” y decididas unas determinadas asignaciones presupuestarias y recursos humanos, resulta ya complicado hacer desaparecer ese “problema” del programa de actuación público, dadas las tendencias ampliamente debatidas sobre el incrementalismo y la autoexpansión de las organizaciones burocráticas complejas. Así, el acceso al programa o agenda depende en buena parte del nivel de crisis o escándalo que ha asumido el tema o cuestión planteado. Ejemplos como los de la crisis energética del 73 y las medidas de Contención o ahorro de energía, la crisis de Chernobyl del 86 y las medidas de seguridad nuclear, o las instalaciones de ciertos aeropuertos españoles y los acontecimientos del 92, pueden resultar esclarecedores.

En estos casos, los efectos de la “crisis” sobre el programa de actuación pueden ser de desplazamiento, de expansión o de transformación (JONES, 1984, p. 57 y ss.). En el caso del desplazamiento aludimos al hecho de la pérdida de status de “problema público a resolver” debido a la situación de crisis planteada. En el caso de expansión nos encontramos en el caso de que la crisis provoca un reforzamiento de una o más áreas de actuación pública. Y en el caso de la transformación hacemos referencia a la posible modificación de la situación debido a un nuevo establecimiento de prioridades.

Podemos también aludir al papel del gobierno o del organismo decisor (sea el nivel que sea) en la formación del programa o agenda. Una primera opción que se plantea es la llamada alternativa pluralista, consistente en “dejar que transcurra el tiempo”, asumiendo el organismo decisor un papel

más o menos pasivo, lo que implica asumir como un simple dato el desigual nivel de fuerza y representación ya existente socialmente. Una segunda vía pasaría por un rol más activo del organismo decisor en el sentido de impulsar o reforzar determinada “visión” del problema. Y quedaría finalmente una tercera alternativa, de carácter anticipador y no reactivo, que prevé una actuación previsoras del organismo decisor ante una posible agravación o surgimiento de crisis posterior. En esta tercera hipótesis no resultan, lógicamente, imprescindibles la existencia de “señales” procedentes de sectores o grupos afectados.

En la dinámica de formación de la agenda podemos considerar tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en el programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social. Y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada o previsible.

Junto a estos elementos cabría detenerse más en detalle en aquellos aspectos que resultan de imprescindible consideración en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública.

## **Los hechos**

Deberíamos, ante todo, preguntarnos cuáles la importancia de los hechos planteados o, si se quiere, la cantidad de gente afectada, cuál es su grado de conciencia y cuáles son los resultados de tal percepción. Después convendría detenerse en la definición del problema: ¿Se entiende la situación planteada como un problema?, ¿por quién?, ¿existen diferentes versiones del problema? Y cuestionar asimismo la intensidad de tal situación: ¿la intensidad de la tensión es constante?, ¿varía con el tiempo o desde las diferentes perspectivas presentes?

## **La organización de los grupos presentes**

Desde la perspectiva del organismo público en cuestión, cabría plantearse la problemática de la gente afectada y de su organización: ¿cuál

es la extensión organizativa de los grupos presentes en la escena? ¿Cuántos miembros afectados por el problema tienen esas organizaciones presentes y el grado de relevancia de esos miembros? ¿Cuál es la estructura de los grupos, su jerarquía, su organización interna? ¿Cuál es la estructura de liderazgo existente y sus vías de acceso?

### **La problemática de la representación**

No debería tampoco olvidarse cuál es la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política. ¿Tienen los afectados acceso directo a la estructura representativa de los decisores públicos? ¿Existe o puede existir un proceso de empatía o solidaridad entre afectados y *policy makers*? ¿Pueden construir ese mecanismo de apoyo o de solidaridad por ellos mismos?

### **Estructura decisoria**

Pero conviene no perder de vista tampoco la relación entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación público dentro de la estructura formalmente establecida: ¿cuál es la relación formal entre actores relevantes y afectados (vías de negociación, jerarquía democrática...)?, ¿cuáles son los requisitos formales del proceso de formación de la agenda?

### **Tradicción o capacidad de respuesta del sistema**

Será asimismo importante ver cuál es la tradición de respuesta de los poderes públicos ante el tipo de problemática planteado. Plantearse la percepción sobre la capacidad de respuesta del sistema que tienen los afectados puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.

### **Liderazgo**

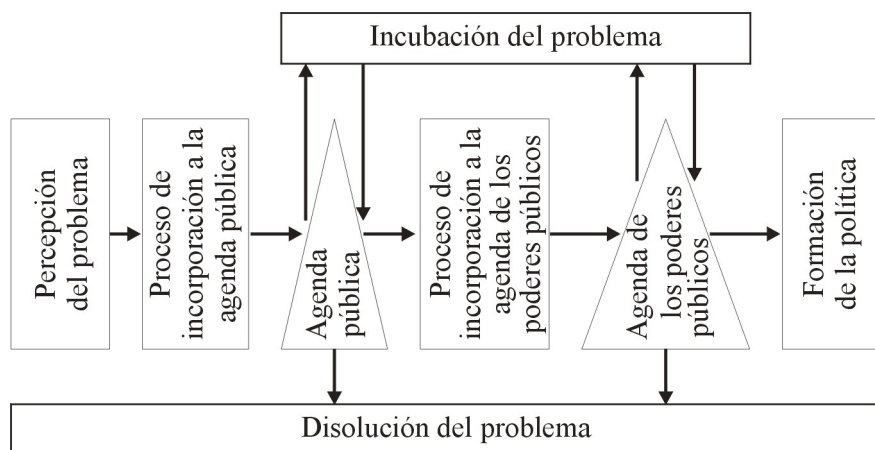
En este proceso parece también relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.

El paso de un tema a cuestión de relevancia pública a la consideración de “asunto público a resolver” y, por tanto, a su inclusión en el programa o

agenda de actuación de los poderes públicos implica una cierta “definición oficial” del problema a resolver. Será una “versión oficial” de un problema que, en cambio, puede tener muy distintas consideraciones desde las distintas posiciones de los actores implicados. Ello no quiere decir que pase a ser la “única” versión. Será la que provisionalmente prevalezca, hasta que se dé el debate legislativo, o la implementación administrativa posterior. No debemos tampoco olvidar que puede cambiar la correlación de fuerzas imperante (partido o coalición de gobierno) y ello puede llevar a una redefinición o incluso a una desaparición del problema de la agenda de actuación (véase Figura 3).

En definitiva, volvemos a remarcar el carácter no objetivo, no dado de la consideración y definición de “problema” dentro del campo de actuación de las políticas públicas. En cada caso dependerá de la movilización, de la organización de los sectores implicados, de su fuerza y representatividad, y no tanto de una consideración objetiva y racional sobre su existencia, definición, la consideración de las necesidades reales existentes y de los valores y objetivos a conseguir. Ello significa, normalmente, que la aparición de una cuestión o tema en el marco de un programa de actuación pública no implica que se haya procedido a un estudio o examen profundo de sus implicaciones e interdependencias. Y ello es aún más normal en temas derivados de situaciones de “crisis” o emergencias, que desencadenan presiones políticas insostenibles que obligan a respuestas inmediatas.





Fuente: STARLING, G., 1988, p.69.

### Figura 3 : Diagrama de desarrollo de la formación de la agenda de actuación de los poderes públicos

Nos encontramos, pues, en un marco en el que los juicios de valor, las consideraciones subjetivas, pueden y de hecho predominan sobre “los hechos subjetivos”. La relación entre esos valores y los hechos objeto de consideración pasan obligatoriamente por el nivel de decisión política, ya que son los dirigentes políticos quienes expresan los valores dominantes en un momento dado en una sociedad determinada. Ello implica una localización clara del decisor y una explicación del sistema de valores teóricamente (programa político) imperante. Lo que en general podría tener una consecuencia positiva: facilitar y personalizar el mecanismo y proceso de decisión se enturbia y complica al producirse una cierta confusión o abstracción de los valores dominantes y, por tanto, una menor capacidad de decisión y definición de objetivos. No es ajeno al tema el hecho de que si bien todo proceso de decisión política conlleva un cierto grado de consenso y acuerdo que, normalmente, facilita la obtención del acuerdo, ello provoca al mismo tiempo un cierto enmascaramiento de los objetivos.

## **Análisis del problema previo a la toma de decisiones**

Como hasta ahora hemos visto, en la formación de la agenda o programa de actuación de los poderes públicos interviene un conjunto de factores poco controlables desde las instancias decisoras y que, además, provocan que los procesos de decisión se vean constantemente alterados y condicionados por una presionante realidad externa. No existe normalmente el suficiente tiempo ni “tranquilidad” política como para proceder a un análisis serio de evaluación de necesidades que la cuestión plantea, y relacionar las mismas con los objetivos a definir. Sería necesario, en definitiva, mejorar la capacidad de decisión y análisis sobre los problemas a resolver. No podemos empezar preguntádonos, por ejemplo, dónde construir un centro penitenciario después de constatar la necesidad de su construcción. Tampoco es suficiente preguntarse cómo diseñar un sistema de consulta y negociación que permita a los mismos decisores responder a esa pregunta. Es imprescindible mejorar el sistema de decisión, y para ello el primer paso sería plantearse cómo poder hacer mejores preguntas.

Es evidente que en ciertas cuestiones o temas, la decisión puede ser rápida, pero convendría proporcionar algún instrumental a los centros decisores para que ellos mismos pudieran evaluar la necesidad de realizar un análisis previo, es decir, profundizar en el estudio del tema previamente a la toma de cualquier decisión. Veamos algunos criterios a tener en cuenta (HOGWOOD-GUNN, 1984, p. 92 y ss.):

### **El contexto de la cuestión planteada**

#### **¿Hay tiempo para hacer el análisis?**

Esta puede parecer una pregunta redundante, pero ya hemos anunciado que en determinadas ocasiones la presión política es tan aguda o los compromisos previos han sido ya fijados ya externamente (el “ministro” se ha comprometido a decir tal cosa tal día) que no parece haber tiempo para un estudio más pormenorizado. Pero aún así siempre es posible tomar alguna

iniciativa: limitar lo más posible las decisiones urgentes a tomar, convencer al decisor político de posponer su decisión a la vista de lo imprescindible del análisis, partiendo de la hipótesis de que casi siempre hay más tiempo del que se supone, y sobre todo, si los otros criterios aquí expuestos demostrasen lo perentorio del análisis.

### **¿Hasta qué punto el tema tiene implicaciones políticas?**

Implicaciones políticas no sólo en relación a los partidos, sino también a departamentos ministeriales, niveles administrativos, etcétera. Conviene examinar si el tema incide sobre las líneas divisorias formales entre estos órganos, grupos o protagonistas, ya que ello puede indicarnos una mayor facilidad de politización. A veces el tema o cuestión hace inmediatamente sospechar de su rápida politización. En general, podríamos decir que el hecho de tratarse de temas de una especial “sensibilidad” pueden aconsejar un análisis más detallado, o por el contrario desaconsejar el mismo. Su politización resulta un arma de doble filo, ya que si bien puede requerir dotarse de mayor instrumental analítico para defender la opción tomada, por otro lado al proceder al análisis se está “abriendo” el tema, haciéndolo más abordable desde posiciones críticas. Por tanto, la politización de un tema puede potenciar la necesidad de un análisis o puede precisamente impedirlo.

### **¿Existen ya posiciones fijas sobre el tema?**

Muchas veces, cuando se trata de un asunto intensamente polémico o politizado, las posiciones de las distintas partes implicadas están ya muy claras y difícilmente el análisis podrá variarlas.

### **¿Resulta el tema muy “central” para la organización de que se trate?**

Este es también un criterio de los que podríamos denominar de contexto que resulta también relevante. Hay ciertas cuestiones que al estar relacionadas con factores clave para la organización, o que afectan a sus valores más importantes, o por tener implicaciones a muy largo plazo, a

pesar de que no tengan una especial consideración política, requieren y motivan un análisis sobre la cuestión a decidir.

## **Características internas del tema**

### **¿El tema permite plantearse alternativas?**

En general podríamos afirmar que cuanto más problemática es una política más necesario parece un análisis sobre su planteamiento o la búsqueda de las diferentes alternativas posibles. Ello no será lógicamente posible cuando sólo aparezca una opción o cuando todas parezcan dar los mismos resultados, pero, cuando mayor sean las posibilidades de opción, mayor será el requerimiento de análisis.

### **¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?**

Si el tema planteado goza de un elevado grado de consenso, entonces las aportaciones del analista pueden resultar poco útiles, a no ser que se pretenda que ejercite su labor como “abogado del diablo” ante una opción que parece demasiado “convencional”. Si no existe tal consenso, y sí un notable grado de desacuerdo, el análisis parece aconsejable.

### **¿Cuál es el grado de complejidad del tema?**

Cuanto más complejo es el tema, cuantos más factores parecen intervenir en el mismo, más necesidad de profundizar en el estudio parece existir.

### **¿Cuál es el grado de incertidumbre en torno al tema y a sus posibles consecuencias?**

También en este sentido la necesidad del análisis parece relacionada con las incertidumbres presentes, precisamente para evaluar y estimar todas las posibilidades presentes.

### **¿Se trata de un tema fácilmente objetivable o, por el contrario, resulta muy “cargado” de valores?**

Si se trata de un tema objetivable, fácil de cuantificar y que permite una cómoda comparación de las medidas a tomar, entonces el análisis parece más recomendable y más aceptable por las distintas partes. Si, por el contrario, se trata de un tema más “normativo”, con una mayor presencia de valores socialmente polémicos, entonces el análisis deberá limitarse a los hechos, o a clarificar los valores “añadidos” al tema desde cada perspectiva.

### **Repercusiones del tema**

#### **¿Qué alcance tienen las repercusiones que la solución del tema puede desencadenar?**

La resolución del tema puede provocar el cambio de una estructura organizativa, el fin de un conjunto de actividades, etc. Este tipo de decisiones que conllevan unas repercusiones importantes precisan con mayor insistencia del apoyo de un análisis específico.

#### **¿Cuánta gente puede resultar afectada?**

Es evidente que este es un tema muy importante. Cuál es el tamaño de la “constituency” afectada. Cuanta más gente resulte afectada mayor será la necesidad de contar con análisis previos que permitan justificar las medidas a tomar y que signifiquen soportes técnicos a la decisión política.

#### **¿Cuál es la significación de los grupos afectados?**

En muchas ocasiones la relevancia de las personas afectadas por la decisión no vendrá tanto determinado por el tamaño del grupo como por lo relevante o específico de su composición. Cuanta mayor sea su fuerza, organización o capacidad de movilización mayor será la necesidad del análisis.

### **¿Puede el tema tener ramificaciones o afectar a otros temas?**

A pesar de que en general ya hemos mencionado la interdependencia de los temas en el campo de las políticas públicas, sin duda podemos referirnos a temas de una mayor o menor “insularidad”. Ciertos temas presentan menos puntos de contacto con otros y, por tanto, sus repercusiones externas son menos importantes. Otros en cambio tienen tendencia a ramificarse, y ello puede requerir un análisis específico, dada su “centralidad” y por tanto su mayor complejidad.

### **¿Puede ser que la actividad que desencadene la resolución del tema afecte en el futuro a la flexibilidad de actuación del mismo servicio?**

En este sentido es muy importante examinar hasta qué punto el actuar en un campo específico “cierra” posibilidades de actuación futura o posibilidades de intervención en otros campos. Temas como los de coste-oportunidad surgen aquí como relevantes y pueden requerir un mayor estudio.

## **Costos de la acción y del análisis**

### **¿Es muy importante el coste de la acción que plantea el tema?**

Es evidente que toda acción comporta un coste. Aquellos temas que requieren una mayor inversión (no sólo económica, sino de recursos humanos, de equipamiento, de tiempo) son más susceptibles de requerir el análisis. Incluso en algunos países se establece que al tomar determinadas decisiones legislativas que comporten un cierto nivel de gasto (a partir de los  $x$  millones, por ejemplo) se requerirá un estudio pormenorizado de la decisión y sus consecuencias (caso en España de la nueva normativa sobre autopistas y la evaluación de su impacto).

---

## **¿El tema plantea un simple incremento de costos o es realmente un salto adelante de proporciones notables?**

Ciertas decisiones sobre determinados temas pueden asumirse simplemente usando el proceso incrementalista tradicionalmente usado en la administración pública. Incluso ello puede asumirse como una táctica de prueba-error, empezando a pequeña escala la resolución de un tema, e ir ampliando la dotación a medida que se constata su funcionamiento. Hay ciertas decisiones, sin embargo, que requieren grandes inversiones desde sus inicios y que no permiten hacerlas frente a través del mecanismo incrementalista. El nivel de gasto que llevan aparejado y su cierto carácter de irreversibilidad les hacen especialmente susceptibles de análisis a gran escala.

## **¿Por cuánto tiempo quedan comprometidos los recursos?**

Hay decisiones que implican largos períodos de inversión y condicionan la disposición de recursos posterior. Este tipo de decisiones plantean, asimismo, problemas de coste-oportunidad que aconsejan el análisis de soporte. Pero al mismo tiempo requieren que se valore el factor tiempo y sus efectos sobre la inversión solicitada.

## **¿Cuál será el coste del análisis en sí mismo?**

### **¿Vale la pena hacerlo?**

Es un factor también a tener en cuenta. El coste del análisis en relación al conjunto del tema, y su posterior utilización real, plantean dos cuestiones que conviene examinar antes de emprender el estudio.

Una vez establecidos estos criterios, podrían organizarse de manera que facilitasen su evaluación, a través, por ejemplo, de una matriz de prioridades en la que se fueran señalando aquellos aspectos que propician la realización del análisis y aquellos otros que lo desaconsejan, e incluso cuantificando, concepto por concepto, la valoración que se hace de la necesidad del análisis. Cada organización puede, lógicamente, valorar de manera distinta los factores recogidos anteriormente. Así podrían también introducirse factores numéricos que ayudaran a una mejor afinación de la

necesidad o la oportunidad del análisis. Otra vía posible podría ser la utilización de los llamados “árboles decisionales” que permiten de manera gráfica ir siguiendo las distintas valoraciones efectuadas e introducir variables disuasorias o que cierran la oportunidad del análisis.

## Referências bibliográficas

- ACKOFF, R. A. *Redesigning the future: a system approach to societal problems*. Nueva York, John Wiley, 1974. pp. 21.
- DAVIS, G. A. *Psychology of problem solving: theory and practice*. Nueva York, Basic Books, 1973.
- DERY, D. *Problem definition in policy analysis*. University Press of Kansas, 1984.
- DUNN, W. N. *Public policy analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- JONES, C. O. *An introduction to the study of public policy*. Monterey (Ca): Brooks/Cole Publishers, 1984.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policy*, Boston. Little Brown, 1984.
- MAJONE, G. The feasibility of social policies. *Policy Sciences*, n. 1, pp. 49-69, Mar. 1975.
- ROURKE, F. E. *Bureaucratic power in national policy making*. Boston: Little Brown, 1986.
- WILDAVSKY, A. *Budgeting*, New Brunswick: Transaction Books, 1986.

---

Joan Subirats é Doutor em Ciências Econômicas. Professor catedrático de Ciência Política e Diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas e do Programa de Gestão Pública da Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Membro do Grupo Europeu de Administração Pública.

Texto originalmente publicado em: SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: \_\_\_\_\_. *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. pp. 47-66 (Série Administración General).

Reprodução autorizada pelo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Espanha.