

---

# Dinàmica de l'agenda i canvi en les polítiques públiques

---

PID\_00250998

Luz Muñoz Márquez

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores

---





# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Problemes en l'agenda.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Finestra d'oportunitat política i corrents polítics.....</b>	<b>9</b>
2.1. El corrent dels problemes .....	10
2.2. El corrent de la política (o polítiques públiques) .....	11
2.3. El corrent de les idees .....	12
2.4. Les idees i l'entrada dels problemes en l'agenda .....	12
<b>3. La continuïtat i el canvi en les polítiques públiques.....</b>	<b>14</b>
<b>4. El canvi de paradigma i l'equilibri interromput.....</b>	<b>17</b>
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	<b>21</b>
<b>Solucionari.....</b>	<b>22</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>23</b>



## Introducció

L'objectiu d'aquest mòdul és que l'estudiant adquireixi les eines teòriques per a entendre com, quan i per què els problemes entren en l'agenda política. Això comporta també entendre per què alguns problemes encara que rellevants des del punt de vista d'algun actor o de l'opinió no acaben entrant en l'agenda política. L'alumne entendreà i sabrà explicar per què es fa referència a la dinàmica de l'agenda política.

S'analitza en profunditat el model de Kingdon, de les finestres d'oportunitat política, que desenvolupa un enfocament teòric que permet entendre en passos molt senzills quins factors són crucials perquè un tema acabi essent prioritari per a un govern determinat. L'alumne entendreà per què les idees tenen un paper determinant a l'hora que un problema sigui inclòs en l'agenda.

Finalment, el mòdul també reflexiona sobre la continuïtat i el canvi en les polítiques públiques. S'explica que, si bé les polítiques públiques tendeixen a la inèrcia, tal com s'explica també en el mòdul sobre el procés de presa de decisions, hi ha circumstàncies en les quals les polítiques sofreixen canvis. El model de l'equilibri interromput ajuda a entendre quins factors són necessaris per a identificar un canvi, entre aquests el sorgiment d'un nou paradigma i una nova imatge de la política.

## Objectius

Després de treballar amb el material d'aquest mòdul, l'alumne ha de:

1. Saber explicar per què uns problemes entren en l'agenda política i uns altres no.
2. Identificar els corrents que, d'acord amb la teoria de la finestra d'oportunitat política, expliquen que un problema tingui més probabilitats de ser considerat pels governs com un tema prioritari.
3. Entendre la definició d'esdeveniments inesperats i quin n'és l'impacte en l'agenda.
4. Explicar fins a quin punt l'existència de noves idees és fonamental perquè un problema que no és tingut en compte pugui entrar en l'agenda.
5. Comprendre el paper i el concepte d'emprenedor polític.
6. Identificar els factors que expliquen el canvi en les polítiques públiques.
7. Comprendre el concepte d'imatge de la política i paradigma.

## 1. Problemes en l'agenda

El procés de formació de l'agenda política (*agenda setting*) es caracteritza per la incertesa i la complexitat, i no sempre és fàcil predir quan i per què un problema entrarà en l'agenda política o en sortirà. No obstant això, Kingdon (1995) utilitza la metàfora de les finestres d'oportunitat política (1995) per a explicar fins a quin punt el canvi és impredecible. Les finestres d'oportunitat política poden obrir-se per la combinació de diversos factors. L'aparició d'esdeveniments inesperats atreu una considerable atenció del públic i dels governs (*focusing events*), com les catàstrofes i desastres naturals; la persistència i astúcia de l'emprenedor polític (*policy entrepreneur*); canvis en el partit que controla el govern o resultats no esperats en les eleccions.

«Els *focusing events* o esdeveniments inesperats es defineixen entorn de cinc dimensions: són sobtats, poc habituals, provoquen danys i perjudicis, es concentren en una àrea geogràfica determinada i són coneguts pels actors polítics i pel públic simultàniament» (Birkland, 1997, p. 37).

D'acord amb Kingdon, el procés de canvi polític passa per tres corrents (*policy streams*):

- 1) l'aparició de nous problemes o noves formes d'entendre un vell problema;
- 2) l'existència d'informació i noves idees difoses entre l'elit;
- 3) canvis en el sistema polític, que inclouen canvis en l'Administració, relleu en el partit que controla el govern o nous equilibris ideològics després del resultat d'una elecció.

La combinació d'aquests tres factors ajuda a explicar l'aparició de finestres d'oportunitat política i el canvi polític. En el seu text *Agendas, alternatives and public policies*, s'aborda el tema de com un problema o assumpte públic capta l'atenció dels funcionaris públics i dels polítics que tenen el poder de decisió, de com s'estableix l'agenda i de la importància que té l'existència d'idees a l'hora de solucionar el problema en aquest procés. Les idees requereixen el seu propi temps i no sempre estan disponibles quan sorgeix un problema; molts dels problemes públics acaben essent descartats pels polítics perquè no tenien una alternativa de solució (inexistència d'idees noves).

L'anàlisi de Kingdon es va basar en 247 entrevistes a funcionaris, polítics i activistes de polítiques públiques que estaven actius en la política de transport i de salut en un període de temps determinat (1976-1979). Kingdon destaca la naturalesa anàrquica de les organitzacions, inclosa la burocràcia i els governs, que funcionen com una col·lecció d'idees laxes i no com una estructura coherent, tal com suggereixen els enfocaments racionals de polítiques públiques.

Les preferències es descobreixen durant l'acció i no viceversa (les preferències porten a l'acció) i la majoria de vegades s'actua sobre la base de prova i error. En aquest context, l'existència d'idees i solucions moltes vegades comporta problemes i no a l'inrevés. Aquest èmfasi en les idees és una de les nocions clau de la teoria de Kingdon sobre per què els problemes entren en l'agenda. Aquest enfocament no s'acaba aquí i al llarg del llibre l'autor desenvolupa la principal metàfora de la seva teoria: la finestra d'oportunitat política.



## 2. Finestra d'oportunitat política i corrents polítics

Kingdon desenvolupa un marc analític que permet explicar la dinàmica de l'agenda, és a dir, l'entrada i l'agenda dels problemes a partir de la metàfora de les finestres d'oportunitat política (*policy window*). Aquestes finestres són oportunitats de canvi que s'obren en determinades circumstàncies i es mantenen obertes durant períodes curts de temps.

La finestra d'oportunitat política (*policy window*) es refereix a la situació o moment en el qual es crea una oportunitat per a produir un canvi en l'agenda a causa de canvis en la naturalesa del problema, en el sistema polític i en el conjunt d'idees que existeixen per a solucionar un problema.

Per a identificar una finestra d'oportunitat política, que permet que un problema prèviament invisible entri en l'agenda (per exemple, els problemes de salut de les persones que treballen en llocs amb una elevada concentració de fum de tabac), cal tenir en compte dos tipus de factors:

1) Els actors: s'ha d'identificar quins actors són els més rellevants en cada subsistema polític i saber com es relacionen entre si.

2) Els processos o corrents, que com hem vist es divideixen en:

- Corrent dels problemes: es tracta de problemes que pressionen per a entrar en el sistema.
- Corrent polític: es tracta de canvis en el sistema polític que ajuden al fet que un problema entri en l'agenda.
- Corrent de les idees: es tracta de l'acumulació de coneixement sobre el problema i de la definició d'alternatives per a solucionar-lo que abans no es coneixien.

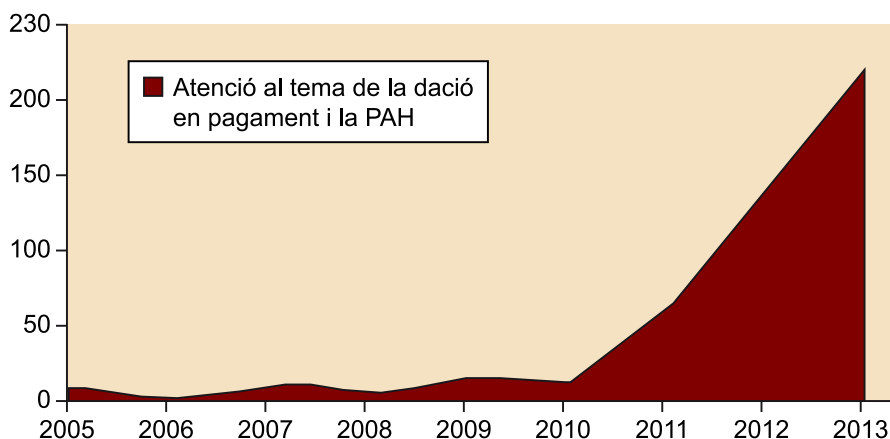
Cadascun d'aquests processos pot seguir una dinàmica pròpia i existeix de manera autònoma. El canvi o l'entrada de nous problemes en l'agenda depenen de com aquests processos es relacionen entre si.

D'acord amb aquesta idea, la construcció de l'agenda no es basa en la racionalitat. Els processos i els actors que intervenen en les polítiques públiques s'uneixen sense que hi hagi un ordre predefinit o fixat per uns criteris; més aviat es tracta d'un procés en el qual tots els factors que intervenen s'organitzen

anàrquicament. Les finestres d'oportunitat política es poden obrir de manera previsible (canvi de govern o de partit en el govern) o d'una manera més inesperada (desastres naturals o situacions de crisi, com l'increment en el nombre de desnonaments hipotecaris durant la crisi econòmica que es va iniciar el 2008, o com la caiguda de les torres bessones de Nova York pel setembre de 2001, o l'accident del petrolier Prestige a la costa de Galícia el 2002).

En la figura 1 s'observa com en l'agenda mediàtica el problema dels desnonaments era pràcticament inexistent abans de 2008. Dos anys després del començament de la crisi, i sobretot els anys de màxima incertesa, 2012 i 2013, el nombre de notícies va incrementar notablement. Aquestes xifres són un indicador de l'entrada del problema en l'agenda pública principalment a causa d'un canvi en la naturalesa del problema (increment substancial en el nombre de desnonaments). En la figura es mostra l'increment en l'atenció prestada pel diari *La Vanguardia* a la crisi immobiliària i els desnonaments, i també a les activitats de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca que busca introduir el tema en l'agenda pública.

Figura 1. Entrada del problema dels desnonaments en l'agenda i atenció a la PAH.



Font: elaboració pròpia a partir de l'hemeroteca digital de *La Vanguardia*.

## 2.1. El corrent dels problemes

Perquè s'obri una finestra d'oportunitat política és necessari que es produeixi un canvi en el corrent dels problemes. En primer lloc, les persones han d'estar convençudes que hi ha una situació que és un problema i que s'ha de modificar (Kingdon, 1984). Quan es vol que un problema capti l'atenció dels polítics amb la idea de provocar un canvi polític són necessaris tres factors que influeixen en la naturalesa del problema:

1) **Indicadors.** Si tracta de dades i mesures sobre la magnitud d'un problema. Per exemple, el nombre de dones que mor anualment a les mans de la seva parella després d'una discussió domèstica o en qualsevol altra circumstància, o bé el nombre d'accidents de cotxe que acaben en un descens en el qual un dels factors és el consum d'alcohol. Un altre exemple serien els problemes de

fertilitat i de reproducció assistida, sobre els quals fan falta indicadors relatius al nombre de famílies i dones que es troben en aquesta situació. Els indicadors també són utilitzats per a demostrar que hi ha un canvi en els problemes. Les dades ens ajuden a explicar la dinàmica dels problemes i a entendre que aquests no són estàtics, sinó que, ben al contrari, els problemes públics sofreixen canvis al llarg del temps no només quant al seu abast sinó també quant a la percepció de la seva importància en la societat.

**2) Esdeveniments.** Esdeveniments relacionats amb el problema serveixen per a incrementar o concentrar l'atenció dels diferents actors i de l'opinió pública en la importància d'aquest problema. Per exemple, en relació amb els refugiats de Síria, els últims anys diverses dades i imatges de nens ofegats al mar han servit per a incrementar l'atenció sobre el problema.

**3) Retroalimentació.** Aporta informació sobre la situació d'una política pública en el moment actual. Per exemple, el nombre de persones refugiades que han estat acollides a Espanya dins del programa de reubicació de refugiats de la Unió Europea. Les dades sobre l'incompliment d'Espanya dels compromisos adquirits en el marc europeu indiquen l'incompliment de les metes o punts a assenyalar.

## **2.2. El corrent de la política (o polítiques públiques)**

Aquest corrent té lloc de manera paral·lela i independent dels altres dos corrents i ajuda a entendre la posició del problema en l'agenda a partir d'indicadors polítics que en mostren la rellevància entre l'opinió pública i els actors polítics. Aquest corrent està format per diversos factors:

**1) El clima d'opinió o l'opinió pública.** L'important aquí és saber si el problema es troba entre els prioritaris de l'agenda pública. Per exemple, si el tema dels refugiats ocupa la posició número deu entre els problemes més importants d'acord amb la població, és molt probable que no sigui prou prioritari per als qui prenen les decisions. Aquests tindran més interès a resoldre qüestions com la desocupació o la inseguretat, que solen ocupar les primeres posicions en el clima d'opinió d'un país determinat.

**2) Les forces polítiques organitzades.** No només és important que el problema estigui present o generi un clima d'opinió sinó que també ho és que el problema entri també en l'agenda dels diferents actors polítics com partits, governs i grups d'interès.

**3) Govern.** Aquest factor es refereix al fet que alguns canvis polítics, per exemple un canvi en la coalició de govern, en el partit de govern o fins i tot en un rang ministerial (canvi en el ministre que ocupa una cartera) poden significar una oportunitat perquè un nou problema entri en l'agenda.

**4) Construcció de consensos.** Aquest factor assenyala la importància de les aliances i posicionaments polítics o adhesions polítiques. Alguns problemes no entren en l'agenda política perquè no superen el llindar del consens entre les diferents formacions polítiques. Aquest consens és especialment rellevant, per exemple, durant governs de minoria durant els quals el partit en el govern voldrà tenir el consens d'altres forces polítiques a l'hora d'introduir un tema en l'agenda.

### **2.3. El corrent de les idees**

Aquest corrent, igual que els altres dos, existeix de manera independent. D'acord amb Kingdon, perquè un problema pugui entrar en l'agenda política és necessari que existeixi el que ell anomena una «sopa de primavera» (*primavera soup*), que implica l'existència d'idees que es confronten i es combinen entre si. En aquesta sopa tenen un paper fonamental les comunitats epistèmiques o grups d'experts, un dels principals objectius dels quals és l'anàlisi dels problemes i de les alternatives de solució. Aquests grups existeixen independentment dels canvis en el problema i dels esdeveniments o successos que impliquen un increment en l'atenció a un problema determinat, però dediquen el seu temps i els seus recursos a trobar solucions. Aquestes solucions no són neutrals i poden estar enfrontades entre si, però quan en un moment donat un problema capta l'atenció dels decisors polítics, el fet que es tingui una solució a mà és crucial perquè el problema acabi entrant en l'agenda. El resultat de la lluita d'idees és una llista de propostes que constitueixen una sèrie d'alternatives de solució a determinats problemes o bé a l'agenda vigent.

A partir d'aquí, pot plantejar-se una pregunta addicional, per què es tanquen les finestres d'oportunitat política. Els motius són diversos, però poden resumir-se així: els participants perceben que ja s'ha pres una decisió i que no hi ha res més a fer a curt termini; no hi ha una mobilització social suficient; la situació de crisi ha passat sense que hi hagi hagut prou temps per a mobilitzar-se; hi ha un canvi en el sistema polític consistent a substituir un polític que considerava que el problema era prioritari per un polític que no té aquest problema entre les seves prioritats. O bé no hi ha cap alternativa disponible.

### **2.4. Les idees i l'entrada dels problemes en l'agenda**

Una de les característiques més interessants del model de Kingdon és la introducció de les idees com a factor determinant de les polítiques. Com s'explica en l'apartat anterior, les idees existeixen independentment dels problemes i dels canvis polítics, es combinen entre si i sobreviuen amb més o menys èxit en el temps. La seva supervivència depèn dels següents factors:

- Possibilitat tècnica de ser aplicades.

- Han de tenir un cost tolerable, és a dir, el fet de posar en marxa la solució proposada ha de ser tolerable pel que fa a pressupost públic.
- Ampli grau de conformitat de la ciutadania i acceptació per la classe política.

Les idees a més estan vinculades a l'existència del que Kingdon (1984) denomina *emprenedors polítics (policy entrepreneurs)*. Es tracta de persones que estan disposades a invertir tot tipus de recursos (temps, prestigi i diners) amb l'esperança d'obtenir alguna cosa a canvi en el futur a partir de les polítiques a què donen suport directament. Aquests actors són crucials per a la supervivència i l'èxit d'una idea. Promouen les seves idees en fòrums privats i públics amb l'ànim de generar el clima social i d'opinió pública necessari perquè la seva solució a un problema sigui tinguda en compte. Per a això, a més, estableixen aliances o bé, simplement, intercanvien informació amb els actors més rellevants en una política determinada.

### **Exemple d'emprenedor polític**

Viviana Waismanes, presidenta de l'ONG Women's Link Worldwide. La seva principal idea és utilitzar el poder del dret per a millorar les vides de les dones i les nenes.

«D'acord amb la seva visió, la discriminació en contra de les dones i les nenes es manifesta de diferents maneres: des de la desigualtat en l'àmbit laboral fins als altíssims índexs de violència. I sobretot existeix un prejudici contra la dona en la majoria dels sistemes legals del món, que les col·loca en desavantatge davant de la justícia. Viviana empra el poder de la llei per a millorar i accelerar els drets de les dones i les nenes. La seva estratègia va més enllà de la sala del tribunal i fa servir el litigi estratègic per a reforçar la infraestructura dels drets humans, crear un debat públic i contribuir a la mobilització social per a garantir els drets de les dones, millorar els drets sexuals i reproductius i reduir la discriminació, la violència i el tràfic de persones.» La seva organització ha aconseguit deu sentències pioneres a tot el món, que han transformat, per exemple, la manera de defensar les víctimes de tracta. La seva feina també consisteix a convèncer activistes que utilitzin els tribunals per a lluitar pels drets de les dones.

Font: Fundació Ashoka Espanya <<http://spain.ashoka.org/portfolio-items/viviana-waisman-womens-link-worldwide>>.

### 3. La continuïtat i el canvi en les polítiques públiques

Una de les preguntes clau de l'anàlisi de les polítiques públiques és fins a quin punt canvien i per què canvien. Tanmateix, durant dècades el canvi en les polítiques no ha estat considerat un estudi rellevant (Harguindéguy, 2013). La qüestió dels canvis en una política pública no es plantejava, ja que s'assumia que les polítiques seguien el cicle plantejat per Lasswell (1953). Això explica que durant dècades la perspectiva dominant quant a l'evolució de les polítiques hagi estat l'incrementalisme. Segons aquest enfocament les polítiques públiques es caracteritzen per l'estabilitat encara que pateixin petits canvis incrementals en el temps (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964).

En la dècada de 1990, Rose i Davies (1994) van demostrar que durant dècades els programes socials al Regne Unit no van experimentar canvis substancials i que hi havia una forta inèrcia, subjecta a l'herència política. Malgrat que els partits polítics fan importants promeses de canvi durant les campanyes electorals, una vegada arriben al govern es troben que moltes de les decisions importants a mitjà i llarg termini ja han estat preses pel govern anterior. Això vol dir que, en general, els moments de crisi són puntuals i si no ho són és que hi ha un greu problema d'inestabilitat en el sistema, com canvis successius de governs. Rose i Davies assenyalen que es poden distingir tres tipus de polítiques heretades:

- 1) Les polítiques creades per governs precedents.
- 2) Les polítiques decidides per governs precedents.
- 3) Les polítiques retocades per governs precedents.

En tots els casos, la principal característica és l'estabilitat. Rose i Davies anomenen aquesta situació «canvi sense decisió», ja que els governs nous es veuen abocats a retocar pragmàticament l'existent en lloc de crear nous programes partint de zero. Una altra explicació d'aquesta estabilitat també és la difícil adaptació de l'Administració pública a noves decisions, tal com s'explica en el mòdul sobre l'Administració pública com a principal braç executor de les polítiques públiques. Com més temps fa que una política està en marxa, més difícil és canviar-la; a mesura que avança el temps es crea una àmplia xarxa d'interessos entorn de la política (treballadors contractats i recursos o pressupostos destinats a la seva implementació).

No obstant això, hi ha moments de crisi o de canvi ràpid; aquestes crisis es caracteritzen per canvis en les estructures socials, que permeten que polítics i altres membres de les elits entrin en contacte amb grups d'interès (nous o vells) amb els quals abans no tenien contacte. D'altra banda, solen ser moments

d'incertesa estructural durant els quals és molt difícil preveure el futur proper i ajustar-s'hi. Els moments de canvi se solen caracteritzar per moments de fluïdesa i moviment en les estructures socials i polítiques (Harguindéguy, 2013).

### **Crisi de partits i de les institucions a Espanya després de la crisi econòmica de 2008**

Tal com il·lustra el fragment d'una entrevista periodística a un especialista en ciència política a Espanya, es viu un moment de canvi que provoca moviments en les estructures socials i polítiques que podrien saldar-se amb canvis importants en algunes polítiques públiques, entre les quals una de tan bàsica com la política territorial: «La situació política a Catalunya i a Espanya es mostra apassionant. En pocs anys, el procés sobiranista està regirant el sistema de partits català ja en si mateix plural, mentre que la crisi del conjunt d'institucions espanyoles està desencadenant la ruptura del tradicional bipartidisme, consolidat en les etapes de més estabilitat del sistema nascut en la transició. I tot això, a velocitat de vertigen. Un panorama que els analistes contemplen entre admirats i expectants ja que no figurava en cap manual». Davant de la pregunta sobre si s'està passant d'un mapa bipartit a un mapa multipartit i si aquest és un canvi massa brusc per a les nostres estructures institucionals i socials, el polítòleg Lluís Orriols contesta: «No és que no estiguem preparats, però és cert que la fragmentació és tan ràpida i important que serà difícil gestionar la governabilitat els propers anys i això podria repercutir en els fonaments. El problema rau en el fet que el fraccionament dels partits s'està fent d'una manera que dificulta enormement els acords. Ocorre que al factor tradicional esquerra-dreta, s'hi ha unit el de partits vells contra partits nous. Els "nous" són reticents a pactar amb els vells perquè part del seu atractiu és competir sobre la base de presentar-se com una renovació davant dels tradicionals, més enllà de la seva ideologia. No obstant això, no cal esperar una hecatombe en el sentit institucional únicament per l'aparició d'aquestes noves formacions. A més, tal com van les coses, és possible que no acabin essent ni el primer ni el segon partit de l'arc parlamentari, per la qual cosa la seva capacitat de canvi institucional i econòmic del país, a curt termini, estarà molt limitada».

Font: Jaume Pi (2015): «Lluís Orriols: "Podem no és més que la construcció en molt poc temps d'un partit tradicional"», *La Vanguardia*, 12 de juliol de 2015.

Els canvis en el sistema de partits són un símptoma de crisi en el sistema que comporta canvis en l'estructura social i política. Aquesta transformació pot desembocar en canvis molt profunds en polítiques públiques bàsiques com la macroeconomia o la política territorial. No obstant això, s'ha de tenir en compte que no hi ha un consens a l'hora de definir què implica un canvi en les polítiques públiques.

Un canvi en la política pot referir-se a molts elements, com la finalització del programa, l'aparició d'un nou programa, la substitució d'un programa per un altre o bé un canvi en la implementació i en la direcció política d'un programa. Els canvis, a més, poden derivar d'un canvi decidit per endavant (és a dir, un canvi desitjat pel govern) o bé d'un canvi imposat pels esdeveniments. D'altra banda, també hi ha un debat sobre la intensitat i la magnitud del canvi, i això vol dir que poden produir-se canvis lleus i graduals o progressius, o bé canvis importants o forts.

Eugene Bardach (1976) suggereix la importància de l'acabament de les polítiques públiques com a motiu de canvi. D'acord amb aquest autor, la política pot acabar amb un gran cop de porta o amb una sèrie de ploriqueigs. Poques polítiques acaben per inèrcia, més aviat la inèrcia és un poderós motiu per a no concloure una política, com ja s'ha vist abans. Les polítiques continuen perquè hi ha moltes persones que treballen en un tema determinat i no volen perdre la seva ocupació i perquè l'Estat no vol desestimar tota la inversió

feta fins al moment ni renunciar als esforços passats. Perquè acabi una política, haurien de donar-se dues situacions molt particulars o que només es donen en circumstàncies molt particulars: un canvi radical de govern i un canvi ideològic profund. Un exemple de canvi radical de govern sol ser un cop d'Estat o la recuperació de la democràcia, moments que solen caracteritzar-se per l'acabament de diverses de les polítiques de l'antic règim que poden implicar, per exemple, l'anul·lació de certes llibertats i garanties individuals reconegudes per la nova constitució.

Una altra pregunta interessant que sorgeix quan s'analitza el canvi és quins són els motors del canvi. Les causes del canvi poden ser diverses, però l'anàlisi de les polítiques públiques ofereix un marc teòric que permet valorar-ne les causes i la magnitud, a partir de canvis que es produeixen en tres factors crucials: els interessos que dominen en la política, les institucions i les idees i creences sobre la política.



## 4. El canvi de paradigma i l'equilibri interromput

L'estudi de Baumgartner i Jones sobre l'establiment de l'agenda i el canvi en les polítiques públiques és un dels més exhaustius que s'ha fet fins avui. Les metàfores que utilitzen tenen a veure amb conceptes previs de la biologia i la informàtica. En concret, basant-se en la biologia aquests autors consideren que el canvi en la política pot entendre's millor si es descriu com un equilibri interromput. L'evolució o procés de les polítiques públiques pot explicar-se com uns llargs períodes d'estabilitat que s'intercalen amb curts períodes d'inestabilitat i canvis en les polítiques. El model de l'equilibri interromput és capaç d'explicar per què un sistema polític pot ser alhora incremental i conservador i estar subjecte a canvis radicals en la formulació de polítiques públiques simultàniament. En altres paraules, aquest marc analític suggereix que l'estabilitat més que no pas el canvi caracteritza la dinàmica de les polítiques públiques, encara que sota determinades circumstàncies pugui produir-se un canvi radical.

Els anys noranta, Baumgartner i Jones proposen una perspectiva que integra canvis incrementals i no incrementals en una sola teoria. En *Agendas and Instability in American Politics* (1993), argumenten que les polítiques es caracteritzen per llargs períodes de retroalimentació negativa, durant els quals els canvis en l'*statu quo* són petits. Els canvis radicals són possibles, però només quan les forces negatives que retroalimenten la política són substituïdes per un procés de retroalimentació positiva. El resultat és la hipòtesi de l'equilibri interromput que assumeix que llargs períodes d'estabilitat són interromputs per escassos però dramàtics períodes de canvi. Aquests períodes de canvi són l'antecedent d'un nou equilibri. No obstant això, la teoria no prediu amb exactitud quan es produiran les interrupcions (*punctuations*) i quan es tornarà a l'equilibri. Quan una política no capta l'atenció dels representants polítics, els canvis són poc freqüents. En canvi, quan l'atenció es dirigeix cap a una política augmenten les possibilitats d'un canvi substancial. Baumgartner i Jones plantegen que l'equilibri interromput està determinat per dues forces independents però que interactuen entre si:

- 1) La imatge de la política, que s'entén com la manera de presentar els temes. La imatge de la política a més es pot entendre com el paradigma dominant.
- 2) El context institucional dels temes o política, que es refereix a l'estructura institucional en la qual es desenvolupa la política i que inclou la xarxa d'actors, o bé la legislació marc i les normes acceptades per tots.

«La imatge de la política és la manera com el públic al qual va dirigida la política i els especialistes entenen el problema; està formada pel conjunt d'idees, expressades en termes senzills i simbòlics, que determinen els objectius de la política» (Baumgartner i Jones, 1993, p. 26).

L'absència de conflicte sobre la imatge de la política o la inexistència d'una manera alternativa d'entendre el problema amb prou suports expliquen, en part, la continuïtat en les polítiques públiques. No obstant això, l'estabilitat pot alterar-se quan l'atenció prestada a un problema incrementa, cosa que en facilita l'entrada en l'agenda política, i amb l'aparició d'una nova imatge de la política que qüestiona l'antic monopoli. Si aquest procés s'esdevé paral·lelament a un canvi en l'estructura institucional s'espera que es produeixi un canvi radical o *punctuate equilibrium*.

Abans que es produeixi un canvi, un problema públic ha d'entrar en l'agenda i atreure recursos, per exemple, temps, diners i l'atenció d'experts (Frank Baumgartner i Bryan Jones, 1993). En altres paraules, l'entrada d'un problema en l'agenda i el canvi polític van units. Sota determinades circumstàncies, l'existència de subsistemes polítics tancats s'esfondra per l'aparició d'una nova imatge de la política (*policy image*) i per l'extensió del problema a nous escenaris polítics (*policy venues*), la qual cosa crea la possibilitat de canvis en l'estructura institucional que domina la política (Jones i Baumgartner, 2005; Chaqués i Palau, 2009).

Els escenaris polítics i la imatge de la política estan connectats: el canvi en la imatge de la política s'esdevé quan una manera d'entendre el problema, fins llavors no tinguda en compte, troba un terreny receptiu en un nou escenari polític i el vell escenari perd control sobre el problema, la qual cosa en provoca l'expansió cap a altres arenes (Jones i Baumgartner, 2005; Walgrave i Vliegenthart, 2010). Les *policy venues* són arenes institucionals en les quals es poden prendre decisions sobre el problema públic en qüestió, per exemple comissions legislatives, tribunals o congressos locals. Aquest període d'inestabilitat té lloc temporalment fins que el subsistema polític es contrau novament al voltant d'un grup més reduït d'experts i actors implicats i es crea un nou monopoli polític.

Per a explicar el canvi en la imatge de la política, la teoria de l'equilibri interromput es basa en la importància de factors externs que incrementen la visibilitat d'un problema i en faciliten l'entrada en l'agenda (Kingdon, 1995; Birkland, 1997). Un d'aquests factors són els xocs externs (*focusing events*), que atrauen una considerable atenció dels mitjans de comunicació, per exemple les crisis humanitàries, els desastres naturals, els accidents o les guerres. Els xocs externs posen al descobert les deficiències de les polítiques, cosa que posa en dubte la imatge de la política i l'escenari institucional que la promou. L'impacte d'aquest factor en les polítiques públiques depèn de la cobertura

mediàtica i de la mobilització social (pressions externes), i també de la posició dels actors polítics en el subsistema polític (resposta interna) (Birkland, 1997; Palau, 2009).

Si bé l'enfocament de l'agenda i la teoria de l'equilibri interromput són útils per a explicar els períodes d'inestabilitat que porten a canvis en la política, no aprofundeixen en una explicació concreta sobre la seva magnitud i no hi ha un consens clar sobre el significat del canvi radical suggerit per la teoria de l'equilibri interromput (Mortensen, 2007). Seguint la mateixa línia, alguns estudis suggereixen que cada subsistema polític està subjecte a canvis la magnitud dels quals varia. En alguns casos, com en la política farmacèutica, l'adopció d'una nova imatge té lloc per un procés gradual bastant llarg en el temps similar al cas analitzat en aquest article (Chaqués i Palau, 2009).

Hi ha diverses explicacions a aquesta variació en la magnitud del canvi. Primer, el tipus de problema és una dimensió que importa. Alguns problemes atreuen automàticament l'interès d'una gran audiència, mentre que altres només són capaços d'atreure l'atenció de grups reduïts (Lowi, 1964; Mortensen, 2007). Una altra dimensió rellevant és la naturalesa del problema, que pot canviar al llarg del temps i que difereix considerablement entre diferents temes; alguns problemes són ambigus i difícils d'expressar en termes estadístics, cosa que afecta la probabilitat d'atreure l'atenció de diferents públics, inclosos els mitjans de comunicació (Kingdon, 1995).

Segon, també importa la grandària del subsistema polític. Autors com John i Margetts (2003, p. 427) demostren que hi ha menys probabilitat d'un canvi radical en polítiques que tenen una base pressupostària àmplia. Finalment, la distribució de poder entre els actors que dominen és rellevant per a explicar la magnitud del canvi. Un dels arguments més estesos és que en sistemes polítics en els quals un sol ministeri pot prendre decisions consensuadament amb un grup d'interès que té el monopoli de la representació és molt probable que el conflicte sigui mínim i que l'estabilitat prevalgui (Mortensen, 2007). Però la situació de bloqueig també pot donar-se en direcció inversa, i en àrees en les quals no hi ha un únic ministeri dominant el conflicte és més probable. En aquest cas, l'existència de més d'un ministeri dominant provoca una situació de bloqueig més propens a canvis graduals que a canvis radicals. Aquest argument sobre la prevalença o resistència de variables institucionals després de l'adopció d'una nova imatge de la política ajuda a entendre la magnitud del canvi en casos com la política de gènere a Espanya, en la qual hi ha hagut un canvi de paradigma i un canvi estructural en les normes que la regeixen i en els actors que hi participen; no obstant això, el canvi en la política no respon a les característiques de l'equilibri interromput sinó més aviat a un canvi progressiu amb etapes de més intensitat. Aquestes etapes de més intensitat es van produir, per exemple, durant la primera legislatura de Rodríguez Zapatero, durant la qual s'aproven dues lleis noves en la matèria, la llei d'igualtat entre homes i dones i la llei de lluita contra la violència de gènere.

### **Continuïtat i canvi en la política de cooperació al desenvolupament**

Durant el govern de Felipe González (1982-1996), la cooperació al desenvolupament és una política pràcticament inexistent. L'absència d'objectius comuns entre els actors públics que hi participen n'és la principal característica (Gómez Galán i Sanahuja, 2001; Jerez i altres, 2008, p. 120). Així i tot es crea per exemple la SECIPI (Secretaria de Cooperació Internacional per a Iberoamèrica) i el primer organisme gestor especialitzat, l'AECI (Agència Espanyola de Cooperació Internacional), creades respectivament en 1985 i 1986.

El procés d'institucionalització s'accelera amb l'increment dels compromisos internacionals en matèria d'ajuda al desenvolupament després de la integració d'Espanya a la Comunitat Europea (1986) i l'entrada en el Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) de l'OCDE el 1992. Els múltiples convenis inconnexos i la dispersió de competències entre diferents ministeris i agències és un element de continuïtat de l'estructura institucional de la política.

Aquesta situació canvia a la fi dels anys noranta, quan un augment en l'atenció prestada al problema i l'adopció d'una nova imatge de la política es produeixen paral·lelament a un canvi en l'estructura institucional (Baumgartner i Jones, 1993, 2005). La nova imatge de la política consisteix a deixar de considerar la cooperació al desenvolupament com una política determinada pels interessos geopolítics i comercials d'Espanya i a considerar-la com una política de caràcter també social i de lluita contra la pobresa al món, que s'inscriu dins dels anomenats problemes globals. Els actors coincideixen que la pobresa mundial és un problema que afecta tots els països del món i no només els països que viuen una pobresa estructural. En el cas de la cooperació al desenvolupament a Espanya, l'aparició d'una nova imatge de la política no podria explicar-se sense tenir en compte la influència dels esdeveniments inesperats com el genocidi a Ruanda el 1995, la guerra dels Balcans i més tard l'huracà Mitch i la seva entrada en l'agenda pública –un indicador d'això és la mobilització social a favor del 0,7% del PIB per a l'ajuda al desenvolupament. Aquest conjunt de factors va facilitar l'expansió del conflicte i va fer augmentar l'atenció mediàtica.

El canvi institucional consolida la cooperació al desenvolupament com una política pública amb objectius propis gràcies a l'aprovació de la primera llei de cooperació internacional al desenvolupament el 1998 (Llei 23/1998), després de més d'una dècada des de la presentació del primer esborrany al Congrés.

## Exercicis d'autoavaluació

1. Kingdon considera que perquè un problema entri en l'agenda és necessari que tres processos intervinguin simultàniament:

- a) Una crisi, un increment en l'atenció prestada al problema i canvis en el govern.
- b) Canvis en la naturalesa del problema, entorn polític propici i existència de noves idees o alternatives al problema.
- c) Crisi, idees clares sobre la seva solució i un canvi en el sistema polític.

2. Assenyalat quina de les següents afirmacions és veritable:

- a) El concepte de finestra d'oportunitat política es refereix a la situació o moment en el qual es crea una oportunitat per a produir un canvi en l'agenda a causa de canvis en la naturalesa del problema, el sistema polític i el conjunt d'idees que existeixen per a solucionar un problema.
- b) El concepte de finestra d'oportunitat política es refereix al moment en el qual els problemes deixen de ser considerats privats i passen a l'esfera del públic.

3. Els canvis en el corrent dels problemes identificat per Kingdon com una variable important per a explicar l'entrada dels problemes en l'agenda es poden identificar a partir de:

- a) Nous indicadors sobre el problema, esdeveniments que centren l'atenció en dimensions del problema fins llavors no tingudes en compte; la retroalimentació sobre el problema a partir de la implementació.
- b) Declaracions dels actors polítics rellevants, casos tinguts en compte pels mitjans de comunicació.

4. Perquè les idees puguin influir en els temes que són prioritzats en l'agenda política han de complir les següents característiques:

- a) Consens social i suport dels partits polítics.
- b) Viabilitat tècnica, cost tolerable i acceptació per part de la ciutadania.

5. D'acord amb la teoria de Baumgartner i Jones, perquè hi hagi un canvi en les polítiques públiques es necessita, a més d'un increment en l'atenció que es presta al problema, un canvi simultani en:

- a) L'estructura institucional i la imatge dominant de la política (paradigma).
- b) La xarxa d'actors i els recursos públics existents per a una política pública determinada.

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. b

2. a

3. a

4. b

5. a

## Bibliografia

- Baumgartner, F.; Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster. Agenda setting, public policy and focusing events*. Washington: Georgetown University Press.
- Chaqués, L.; Palau, A. M. (2009). «The Dynamics of Policy Change: A Comparative Analysis of the Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain». *Journal of Public Policy*, vol. 29, núm. 1, p. 103-126.
- Gómez Galán, M.; Sanahuja, J. (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Reflexiones desde nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL.
- Jerez, A.; Sampedro, V.; López, J. (2008). *Del 0,7% a la desobediencia civil: política e información del movimiento y las ONG de desarrollo (1994-2000)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jones, B. D.; Baumgartner, F. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- John, P.; Margetts, H. (2003). «Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure since 1951». *Public Administration*, vol. 81, núm. 3, p. 411-432.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova York: Pearson Education.
- Lindblom, Ch. E. (1959). «The Science of Muddling Through». *Public Administration Review*, núm. 19, p. 79-88.
- Mortensen, P. B. (2007). «Stability and Change in Public Policy: A Longitudinal Study of Comparative Subsystem Dynamics». *The Policy Studies Journal*, vol. 35, núm. 3, p. 373-394.
- Palau, A. (2009). «Continuidad y cambio en las políticas públicas: el caso de la política de seguridad alimentaria en España (1981-2001)». *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 21, p. 47-68
- Walgrave, S.; Vliegthart, R. (2010). «Why are policy agendas punctuated? Friction and cascading in parliament and mass media in Belgium». *Journal of European Public Policy*, vol. 17, núm. 8, p. 1145-1168.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers.

