
Problemes públics: definició i entrada en l'agenda

PID_00246660

Luz Muñoz Márquez

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores



Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Introducció al concepte de problema públic.....	7
2. Anàlisis conceptuals de la definició del problema.....	9
3. Enfocaments per a l'anàlisi dels problemes públics.....	11
4. Els problemes públics i l'agenda.....	15
5. La inclusió dels problemes en l'agenda.....	17
6. Teoria sobre el control de l'agenda.....	19
7. Coneixement i l'agenda de les polítiques públiques.....	21
Exercicis d'autoavaluació.....	23
Solucionari.....	25
Bibliografia.....	26

Introducció

Aquest mòdul ajuda l'estudiant a entendre una de les fases primordials de la formulació de les polítiques públiques: la definició del problema. Es parteix del concepte de problema públic per a explicar que perquè un problema sigui considerat com a públic i digne d'atenció per l'autoritat pública ha de tenir una sèrie de característiques.

Es dota l'estudiant d'eines teòriques per a entendre que la definició del problema és una etapa crucial en el resultat de la política que pot entendre's com un procés i una lluita política en si mateixa. La definició del problema determina la forma final de la política, els instruments i les solucions adoptades.

El mòdul revisa els diferents enfocaments de l'anàlisi de polítiques per a entendre l'accés dels problemes en l'agenda política. Per a això es defineix què s'entén per agenda i les diferents tipologies d'agenda. A partir d'estudis previs, es reflexiona sobre les característiques dels sistemes polítics que determinen que una agenda política inclogui més o menys temes en relació amb el poder que tenen els actors que intervenen en el procés polític.

Finalment es reflexiona sobre el paper fonamental dels experts i de la creació del coneixement en l'etapa de definició del problema i de l'establiment de l'agenda.

Objectius

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

1. Distingir entre què és un problema públic i què no ho és.
2. Entendre el procés de definició dels problemes públics des de diferents perspectives teòriques i situar el debat actual entorn del tema.
3. Identificar com es detecten els problemes públics.
4. Conèixer els principals enfocaments d'anàlisi dels problemes.
5. Reconèixer els diferents tipus d'agendes en un sistema polític i les seves característiques. Per exemple, distingir entre agenda sistèmica i agenda política.
6. Saber distingir entre els diferents enfocaments d'accés dels problemes en l'agenda i reflexionar-hi.
7. Entendre el paper dels actors, entre els quals els experts, a l'hora d'aconseguir que un problema determinat entri en l'agenda política.

1. Introducció al concepte de problema públic

L'aparició dels problemes públics i la seva definició és el pas previ per a qualsevol anàlisi de polítiques públiques. L'inici d'una política pública implica el reconeixement d'un problema. No obstant això, què compta com a problema i com es defineix depèn de la manera com els actors que intervenen en el disseny de la política pretenguin aproximar-se al tema. Aquest mòdul s'ocupa de com es formen i s'emmarquen els problemes, i de com és que entren en l'agenda (o no). Tal com es va explicar en el primer mòdul, la definició del problema, l'entrada en l'agenda i la cerca d'alternatives formen part de les primeres etapes en el procés d'elaboració de les polítiques públiques. També s'ha de recordar que aquestes etapes no formen part d'una seqüència lògica que porta a la decisió i després a la implementació, sinó que poden produir-se paral·lelament a altres etapes de la política pública. Per exemple, durant la implementació poden sorgir noves idees o problemes que porten a una redefinició del problema.

D'acord amb Warren (1999), un problema públic (o polític) té dues dimensions relacionades: és col·lectiu i està basat en el conflicte. Per exemple, la malaltia X d'un individu és un problema que té una dimensió individual que afecta la vida d'aquesta persona en concret. Però alhora és molt probable que es tracti d'una malaltia que pateixen altres membres de la comunitat, com el càncer de colon o l'epilèpsia. La malaltia X esdevé un problema públic si la dimensió col·lectiva (diversos individus afectats) també comporta una dimensió conflictiva que assenyalava el govern com a responsable de resoldre la situació. La situació conflictiva pot ser manca de recursos en la sanitat pública per a atendre les persones afectades per la malaltia X.

Es pot pensar, per exemple, en la següent seqüència:

- 1) Tema: guarderies.
- 2) Problema: nombre de places insuficient i preu assequible
- 3) Política pública: més escoles de zero a tres anys.

La majoria de persones podria estar d'acord en la necessitat d'incrementar el nombre de guarderies, però no en la definició exacta del problema i, per tant, quant a les polítiques públiques que han d'implementar-se. Si es considera un insuficient nombre de places i el preu assequible com un problema que afecta les famílies i com un problema de falta d'iniciativa privada (més nombre d'escoles privades o concertades), llavors la política pública serà donar ajudes puntuals a les famílies o bé incentivar per mitjà de beneficis fiscals l'obertura d'escoles concertades o privades. Si el problema s'enfoca des del punt de vista de falta de recursos educatius en una franja prioritària, llavors la política pública serà incrementar els recursos públics destinats a les escoles públiques en aquest sector. Quan es va iniciar el debat sobre els problemes públics en el segle XIX es pensava que els «fets parlen per si mateixos» i que les evidències guien la presa de decisions per a la seva solució. Tanmateix, els fets demostren que els fets no parlen mai per si mateixos, sinó que cal un intèrpret (Parson, 2007).

En altres paraules, els problemes públics es poden definir també com a construccions socials i polítiques d'una realitat. Això implica que la seva definició no és imparcial i que, per tant, resulta d'una manera d'entendre subjectiva i interessada d'un observador.

Una vegada assumida aquesta idea, la pregunta que pot sorgir és d'on venen els problemes públics, en quin moment la malaltia X deixa de ser el problema d'en Juli Castro per a ser un problema públic. Es poden identificar almenys dos arguments explicatius:

1) Ascens del model democràtic representatiu: els problemes públics neixen a partir de demandes aïllades, reagrupades pels grups d'interès, i altres actors de l'acció col·lectiva i els partits. Aquest argument, doncs, es basa en la idea que els problemes públics neixen d'una necessitat que és expressada pels diferents tipus d'acció col·lectiva, i d'aquesta manera la demanda arriba des de baix fins a dalt de tot, és a dir, al govern.

2) La tirania de l'oferta: aquest argument és, d'alguna manera, contrari a l'anterior. Parteix de la idea que són les autoritats públiques les que donen forma a les necessitats dels ciutadans. L'oferta governamental estructura i condiona les necessitats de l'acció pública. Aquesta dinàmica es pot explicar pel desig de les autoritats de mantenir-se en el poder.

La formulació d'una política pública és en certa mesura una endevinalla col·lectiva que implica tant prendre decisions com tenir coneixement. En aquest sentit, ha de reconèixer-se la importància de les idees, teories que ajuden a reconèixer l'existència d'un problema, el seu emmarcament i la seva entrada en l'agenda. Aquests són passos previs a la decisió però igualment crucials en la forma final que tindrà la política.

Com es detecten els problemes?

Hi ha diferents fonts de detecció dels problemes, però algunes de les més notables són aquestes:

- Les denúncies: l'acció col·lectiva ajuda que els problemes surtin a la llum pública i es creï una opinió pública.
- Les xarxes de gestió: els actors que participen en la implementació de la política (actors privats i públics) detecten nous problemes.
- L'avaluació de les polítiques i dels programes en funcionament.

2. Anàlisis conceptuals de la definició del problema

Entre les primeres aportacions en el camp de les polítiques públiques, es troba l'enfocament conegut com a «enfocament del problema social», els orígens del qual es remunten al segle XIX (Parson, 2007). Posteriorment, aquestes idees considerades com a reformistes van ser criticades per l'enfocament funcionalista, que considera que els problemes són «construccions» socials. Més tard, va néixer un altre enfocament des d'una perspectiva diferent, que parteix de l'anàlisi de l'opinió pública i els mitjans de comunicació, desenvolupat primer per Lippmann, en la dècada dels anys vint, i més endavant per Lasswell. A partir d'aquest enfocament, s'ha emfatitzat la relació entre opinió pública, mitjans de comunicació i els dissenyadors de les polítiques a l'hora de definir els problemes públics i les agendes. En les anàlisis sobre l'establiment de l'agenda i la definició del problema hi ha subjacent la controvèrsia sobre el món objectiu i el món cognoscible. La qüestió sobre l'entrada d'un problema en l'agenda perquè es tracta d'un problema objectivable o bé que es tracta d'un problema de naturalesa subjectiva forma part d'aquesta controvèrsia.

Un problema es defineix, s'estructura i es delimita, a més de rebre una etiqueta o nom; per exemple, el problema de la velocitat dels límits a la carretera pot denominar-se així o pot denominar-se problema de conducció temerària. La manera com es duu a terme el procés pel qual el problema acabarà essent anomenat d'una manera o d'una altra és crucial per a l'elaboració de la política, perquè de la definició final depenen les eines i els recursos que es destinin a resoldre'l.

Per exemple, té conseqüències diferents per a la definició de la política definir el problema de la pobresa com un problema dels individus o definir-lo com un problema col·lectiu. Si es tracta d'un problema dels individus, els governs només actuaran en situacions d'extrema marginalitat, ja que la responsabilitat de sortir de la pobresa recau únicament en les capacitats i eines de la persona. En canvi, si la pobresa es defineix com un problema col·lectiu, la política pública ha de preveure mesures de caràcter social que ajudin les persones en aquesta situació, perquè la responsabilitat recau en tota la societat i no només en la persona. En resum, les paraules i conceptes que s'utilitzen per a descriure un problema emmarquen la realitat a la qual s'ha d'aplicar una política. Una altra reflexió important és que el fet que es comparteixin les mateixes dades, o que es cregui que és així, no vol dir que se'n faci la mateixa interpretació o que es vegin les mateixes coses.

«Els valors, les creences, les ideologies, els interessos i els prejudicis influeixen en la percepció de la realitat. Aquesta realitat es percep per mitjà d'una teoria o marc, i la teoria que es tria determina quin problema es veu» (Parsons, 2007, p. 120).

Convé recordar que els problemes s'entenen per la percepció que cadascú en tingui, i les percepcions impliquen una construcció subjectiva. Una de les característiques, per tant, de la definició dels problemes públics és que, a diferència de les ciències exactes, la seva definició no és precisa. La política sorgeix perquè no hi ha una percepció universal dels problemes ni de com han de solucionar-se. En aquest sentit, ens podem trobar en la situació paradoxal que la definició del problema sigui part del mateix problema. Tot això implica una dificultat important a l'hora de definir els problemes de polítiques públiques, ja que en general els problemes públics són complexos i poden, a més, estar mal definits.

Gran part de la dificultat rau en el fet que els problemes públics no tenen límits precisos, no se sap on comença un problema i on acaba l'altre, els problemes públics s'encavalquen i es connecten uns amb altres. Per exemple, la protecció de zones comunitàries pel seu valor cultural i mediambiental es pot encavalcar amb la necessitat d'ocupació de la zona que pot implicar una explotació dels recursos mediambientals. Els decisors i els que participen en la definició de la política en aquest cas hauran de passar pel procés de definició del problema i de trobar solucions.

La definició dels problemes públics s'enfronta a:

- La dificultat de construir i estructurar una definició acceptable, que superi els obstacles de la polèmica i pugui assolir d'alguna manera el consens.
- A més, per als qui prenen decisions (especialment per als polítics), és important disposar d'una definició operativa.
- Arribar a una definició operativa que porti a una intervenció pública viable amb els instruments i recursos a la disposició del govern.

D'acord amb els autors Cobb i Elder (1972), l'èxit dels defensors d'una idea dependrà de la seva capacitat de globalitzar el problema, és a dir, de motivar un conjunt de la població tan ampli com sigui possible perquè s'identifiqui no només amb el problema sinó també amb una determinada definició d'aquest problema. Per això serà útil:

Definir el problema de la manera més ambigua possible i crear solidaritat a partir de definicions genèriques, que tenen en compte les mancances objectives de la realitat i la interpretació subjectiva de qui qualifica una situació o fenomen determinat com un problema públic. En altres paraules, coneixement i judici moral es combinen perquè una situació es transformi en un problema i repte per al govern.

3. Enfocaments per a l'anàlisi dels problemes públics

L'interès pels problemes públics s'ha desenvolupat des de fa diversos segles i ha donat lloc a diferents enfocaments, que es poden agrupar en tres grans famílies:

1) **L'enfocament positivista.** L'enfocament positivista neix en el segle XIX. Inspirat en les idees de la Il·lustració, es parteix de la idea que els problemes no són inevitables sinó que la intel·ligència i el coneixement (científic) poden resoldre els problemes i millorar la situació de la humanitat en general. Els primers treballs empírics sobre la pobresa, el treball infantil o les presons constitueixen la base de la recerca sobre política social. Els sociòlegs i científics socials de l'època tenen una gran fe en el fet que les dades ajudaran a resoldre els problemes i que aquestes dades seran la base de les polítiques públiques. Cal dir, però, que en general en les societats dels segles XIX i XX, els fets no van precedir la política pública.

Es poden assenyalar dos autors rellevants d'aquest enfocament, Emile Durkheim i Talcott Parsons. Durkheim, per exemple, veia els problemes com a «desviacions funcionals» dins del sistema social. Des d'aquesta perspectiva els problemes socials (públics) són inevitables i necessaris, alhora que els problemes que es deriven de les expectatives de conducta «normal» serveixen per a definir l'acceptable i l'inacceptable, el que està bé i el que està malament. Conèixer i reconèixer les desviacions permetrà fomentar un canvi que reforci les nocions dominants de comportament acceptable. El problema per a Durkheim era mantenir les desviacions a una escala que no amenacés l'ordre social. Una de les principals contribucions d'aquesta escola és la seva idea d'entendre les societats com un sistema. En aquest sentit, els problemes són producte de la manera com operen aquests sistemes i de la manera com les cultures emmarquen i condicionen la realitat dels individus.

2) **L'enfocament fenomenològic.** L'enfocament fenomenològic, a diferència de l'enfocament positivista, no considera que els problemes socials siguin «fets» socials mesurables amb «funcionalitat», sinó que considera que els problemes són construccions socials bàsicament subjectives. El paper de les ciències socials no és identificar les situacions disfuncionals per a analitzar les causes i oferir solucions, sinó dilucidar definicions i supòsits, mostrar a qui pertanyen les definicions que operen, quins punts de vista alternatius existeixen i identificar punts d'intervenció (Becker, 1966). Wright Mills (1959) exerceix una influència notable en aquest enfocament, en distingir entre problemes (*troubles*) i temes (*issues*). Des d'aquesta perspectiva, entendre els problemes socials (públics) com una patologia semblant a la del cos humà, que es pot extirpar, i els científics socials com els metges que analitzen aquestes patologies és un error. D'acord amb l'enfocament fenomenològic, els problemes humans

són resultat de la política i el poder. Una altra de les obres centrals d'aquest enfocament és la de Berger i Luckman (1975), *La construcció social de la realitat*, en la qual desenvolupen la idea que les realitats socials són una construcció i no fets objectius.

«Els problemes són un assumpte privat: un individu percep que els valors en els quals creu estan amenaçats. Els temes tenen a veure amb assumptes que transcendeixen aquests entorns locals de l'individu i l'abast de la seva vida interior. Tenen a veure amb l'organització de múltiples entorns en les institucions d'una societat històrica com un tot, amb les maneres com els diferents entorns s'intersequen i interactuen per a formar la gran estructura social i la vida històrica» (Mills, 1959, p. 8).

La construcció d'un problema pot passar per tres fases: nomenament, inculpció i reclamació. El nomenament es refereix, com ja s'ha dit, a posar una o altra etiqueta a un problema públic, per exemple, referir-se a la violència domèstica o de gènere per a parlar de problemes de violència, generalment, contra la dona en l'esfera domèstica o privada. El mateix problema es podria tractar amb una altra etiqueta que fos «polítiques socials de la família», molt més genèrica, en què les dimensions de la violència o del gènere queden eliminades. La inculpció es refereix a nomenar un responsable de solucionar el problema, en general una autoritat pública competent, mentre que la reclamació consisteix en accions dirigides expressament no només a assenyalar el responsable sinó també a exigir-li una solució.

3) L'enfocament dels mitjans de comunicació i la construcció dels problemes. El tercer enfocament, centrat en els mitjans de comunicació massiva i la construcció dels problemes, es basa en part en la idea fenomenològica o constructivista, però va més enllà en tenir en compte factors externs que influeixen en la percepció dels problemes. En concret, el paper dels mitjans de comunicació es considera un factor que no es pot deixar de banda quan s'explica la definició dels problemes públics en les societats contemporànies.

Els mitjans de comunicació tenen un impacte clau en el procés de «posar etiquetes», «sensibilitzar» i «amplificar» (Wilkins, 1964; Cohen, 1972). Els mitjans de comunicació se centren en aquells aspectes del problema que atreuen més l'atenció del públic (aspectes sensacionalistes) i amb això adquireixen un poder important a l'hora de definir els contorns dels problemes a partir d'estereotips. Els mitjans poden delinear el context en el qual es produeix la reacció de les polítiques públiques i influenciar l'opinió pública. Tenen, a més, un paper crucial a l'hora d'establir l'agenda pública a partir d'esdeveniments o incidents inesperats.

Edelman (1988) desenvolupa un argument crític del paper dels mitjans de comunicació en la construcció dels problemes públics. Des del seu punt de vista, els mitjans serveixen per a enfosquir i manipular els problemes, no per a posar-hi llum. Això es deu al fet que els mitjans de comunicació operen segons els interessos econòmics i polítics del mateix mitjà, i per tant moltes vegades

segons els interessos de l'*statu quo* i dels poderosos. Edelman assenyala, a més, que els mitjans de comunicació construeixen temes que fan de la democràcia un «espectacle» que domina els pensaments i els actes de l'audiència.

Finalment, és clau entendre el paper dels actors en el procés de definició dels problemes públics. Els actors polítics lluiten constantment per imposar la seva visió dels fets. Bourdieu (1994) anomena aquest procés la «lluita per la definició legítima de la realitat». Aquesta concepció és fonamental per a entendre el contingut i resultat d'una política pública, ja que el resultat d'aquesta lluita política que decideix quina definició del problema es tindrà en compte determina la visió del món que més tard s'imposarà a la població. En aquesta lluita, tenen una importància fonamental els símbols i no només els fets objectivables.

Per als actors polítics aquesta lluita és crucial, perquè pot mantenir l'*statu quo* o bé canviar-lo. Per a alguns actors mantenir l'*statu quo* pot ser la seva preferència, ja que d'aquesta manera mantenen privilegis, o simplement prefereixen l'estabilitat al canvi en la política (això en general tendeix a afavorir els més poderosos), mentre que altres actors el que busquen és un canvi, que pot permetre l'accés al poder de grups minoritaris i que per tant incrementa la legitimitat de la política, tot i que alhora genera més inestabilitat (Harguindéguy, 2013). La lluita dialèctica entre els líders és una lluita per presentar el món tal com els convé a cadascun d'ells i imposar aquest marc a l'altre. Les eines són nombroses: la metàfora, l'analogia, la comparació, la ironia o la comparació (Álvarez Benito i altres, 2009).

El problema de l'accés a l'habitatge després de la crisi econòmica de 2008 d'acord amb la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH)

Per a aquest moviment social l'accés a l'habitatge, i més en concret la legislació que regula la compra d'habitatge a terminis (hipoteca), afavoreix injustament les immobiliàries i els bancs i posa en situació de desavantatge el comprador (consumidor i titular de la compra mitjançant una hipoteca). Durant la crisi econòmica i financera iniciada el 2008 a Espanya, incrementa considerablement el nombre de persones que no pot pagar la hipoteca del seu habitatge habitual, la qual cosa fa que cada vegada hi hagi més desnonaments. A més del desnonament, la persona que es quedava sense habitatge havia de continuar pagant la hipoteca i mantenia el deute malgrat que perdia l'habitatge.

La PAH emmarca el problema des d'un punt de vista d'injustícia i posa etiquetes a víctimes i culpables, els consumidors són «deutors de bona fe», i la crisi econòmica posa de manifest que els bancs utilitzen clàusules abusives en els contractes de les hipoteques.

La definició del problema de la PAH denuncia els responsables (inculpació) i reclama una acció pública dels governs. En el seu emmarcament del problema, assenyala que el Govern salva els bancs i deixa la gent, que perd la seva casa per no poder pagar la hipoteca a causa de les clàusules abusives, amb un deute per a tota la vida. Aquesta situació afecta la dignitat de les persones, nega la possibilitat d'una segona oportunitat i nega el dret bàsic a l'habitatge. Els responsables d'aquesta situació són les entitats bancàries, el Govern i el partit polític en el Govern durant la crisi dels impagaments i els desnonaments.

En la definició del problema, la PAH no només utilitza xifres sobre el problema (nombre d'afectats) sinó també elements simbòlics que busquen persuadir l'opinió pública, com l'enunciat: «tots coneixem algun afectat per la crisi o directament per un desnonament». Aquest argument es complementa amb un emmarcament basat en

la idea que el dret a una vida digna i a un habitatge digne és un dret bàsic reconegut en la Constitució espanyola i en les directives europees.

En la lluita per la definició del problema des del seu punt de vista, la PAH utilitza estratègies per a difondre el seu missatge i guanyar consens social, i crida l'atenció dels mitjans amb manifestacions i ocupacions de bancs i immobles. Però també utilitza altres estratègies polítiques, com campanyes mediàtiques entorn de propostes de solució com la iniciativa legislativa popular (ILP) per un habitatge digne, que buscava la condonació del deute de les persones desnonades.

El següent enllaç mostra el missatge de la seva campanya a favor de la ILP:

<<http://www.youtube.com/watch?v=ybflxobofh0>>.

Reacció a la campanya de la PAH de les autoritats públiques

a) A favor:

El 8 de novembre de 2012, l'advocada general del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, Juliane Kokott, assenyala que la llei espanyola relativa als desnonaments viola la Directiva 93/13 de la Unió Europea. Informe basat en la demanda presentada per Mohamed Aziz contra l'entitat bancària Catalunya Caixa després de ser expulsat de manera forçosa del seu habitatge l'any 2011.

El 14 de març de 2013, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) sentència que les lleis sobre desnonaments no garanteixen als ciutadans una protecció suficient enfront de clàusules abusives en les hipoteques i que vulneren, per tant, la normativa comunitària, en concret la Directiva 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril de 1993. Aquesta sentència es converteix en un precedent jurídic que obre una porta per a canviar la política pública, ja que els desnonaments podran ser paralitzats pel jutge en compliment de la normativa comunitària. El sentit de la sentència confirma part de les demandes de la PAH recollides en la ILP per l'habitatge digne.

b) En contra:

El 18 d'abril de 2013, el Partit Popular utilitza la seva majoria absoluta per a aprovar la seva reforma hipotecària, que suprimeix totes les propostes de la iniciativa popular legislativa (ILP) de dació en pagament, que va arribar al Congrés amb gairebé un milió i mig de signatures. La resta de grups parlamentaris han votat en contra i han retret al Partit Popular la seva «obcecació», que diferents persones han atribuït al fet que està «segrestat per les entitats financeres». Paral·lelament, s'aprova la proposició de llei de protecció dels deutors hipotecaris. Però el Partit Popular no ha acceptat ni una sola esmena de les presentades per la resta de grups.

Decisió pública, forma final de la política pública.

Mesures per a mitigar l'impacte del deute en els afectats d'acord amb la reforma aprovada pel Partit Popular:

- 1) Es limiten els interessos de demora a quatre vegades l'interès oficial dels diners (4%)
- 2) S'estableixen quitacions d'entre el 20 i el 35% del deute pendent
- 3) Els bancs no es podran adjudicar els pisos per menys del 50% del valor de la taxació inicial i si els venen més cars en els deu anys següents el deute es rebaixarà en la meitat de la plusvàlua.

Aquesta decisió final il·lustra que la lluita per la definició del problema no sempre es guanya al cent per cent i que la majoria de les vegades els diferents actors s'han de conformar amb un guany parcial molt per sota de les seves expectatives. Però sense intervenir en la definició del problema, aquest guany parcial seria inexistent.

4. Els problemes públics i l'agenda

Tal com s'indica al començament d'aquest mòdul, el procés de definició dels problemes públics està relacionat amb l'establiment de l'agenda. L'entrada dels problemes en l'agenda és el segon pas essencial del cicle de polítiques públiques. És una fase molt rellevant, ja que determina quins problemes seran tractats i quins rebran una resposta sota el format de política pública. En aquesta fase és important entendre que l'agenda té diverses fases i que aquestes tenen el seu propi sistema de regulació. Per exemple, un grup d'interès o un moviment social poden aconseguir que un tema entri a la llista de temes prioritaris del govern. Però una vegada que el problema entra en aquesta agenda, les autoritats públiques són les que controlen com es tracta aquest tema.

Abans d'explicar els enfocaments sobre l'anàlisi de l'agenda és necessari fer una descripció general de què és una agenda, quins tipus d'agenda hi ha i quins problemes entren en l'agenda. Els autors Cobb i Elder (1971 i 1972) defineixen l'agenda com el conjunt de problemes que interpel·len un debat públic, i també la intervenció activa de les autoritats públiques legítimes (governos) per a resoldre el problema. En tot cas, es tracta d'un objecte fictici però que es pot imaginar com la llista de prioritats en la qual els problemes públics aterren després d'un procés de politització.

En un sistema polític, pot haver-hi diferents tipus d'agenda, que es poden classificar en dos grans grups:

- Agenda sistèmica. Està integrada pels temes que una comunitat política percep com a meritoris de l'atenció pública. Dins d'aquesta agenda es trobaria l'agenda de l'opinió pública, és a dir, els problemes que els ciutadans consideren més importants en un moment determinat, i l'agenda mediàtica o dels mitjans de comunicació, que informa sobre els problemes que els mitjans prioritzen.
- Agenda institucional (o política). Està integrada pel conjunt de temes que explícitament són acceptats per a ser considerats de manera seriosa i activa pels governos (els que prenen decisions públiques). Aquesta agenda a més es pot subclassificar, per exemple, en l'agenda del govern (aquí entrarien tots els problemes considerats rellevants per un govern en una legislatura) i l'agenda legislativa (formada per tots els temes prioritzats pels grups parlamentaris).

D'aquesta classificació encara se'n pot fer una subclassificació en tres grups: l'agenda pública (o de l'opinió pública), l'agenda mediàtica i l'agenda política. L'anàlisi de l'agenda pot ser complexa, ja que no existeix una sola agenda sinó que aquestes agendes funcionen almenys de manera paral·lela (McCombs, 1981).

1) L'agenda pública agrupa els temes rellevants per al públic. No és només la llista de temes socials sinó que conté problemes públics que han estat etiquetats per grups concrets en l'espai públic i esperen aconseguir una resposta de les autoritats públiques pertinents. S'ha de tenir en compte que l'opinió del públic és limitada i que el seu interès per un tema no sempre reflecteix la realitat de l'assumpte (Downs, 1972). Pot haver-hi temes que de manera gairebé permanent són en l'agenda pública, com el creixement econòmic i l'atur, la seguretat social, el transport o la seguretat. I temes puntuals resultat d'esdeveniments inesperats, com catàstrofes naturals o accidents, per exemple el tsunami del Japó de 2011 i l'accident nuclear de Fukushima.

2) L'agenda dels mitjans, com ja s'ha dit, respon a altres regles, com la línia editorial (diaris o telenotícies que tenen una tendència més d'esquerreres o de dretes), els interessos dels seus propietaris, el calendari d'esdeveniments (per exemple disminució de notícies durant l'estiu) o la pressió del mercat. Hi ha una tendència a publicar més notícies que pel seu impacte se sap que tindran més interès per al públic consumidor del diari.

3) L'agenda política és la que determina quins problemes es prioritzen a l'hora de prendre una decisió pública sobre com solucionar-los. Hi ha diferents maneres de conèixer l'agenda política o les prioritats del govern i el parlament, per exemple per mitjà dels projectes de llei i proposicions de llei, i també pel nombre i els temes de les lleis finalment aprovades durant una legislatura.

5. La inclusió dels problemes en l'agenda

Cobb i Elder (1972) identifiquen el que ells anomenen procés d'expansió d'un assumpte. Aquesta idea suggereix que no tots els assumptes tenen la mateixa probabilitat d'esdevenir problemes públics i d'entrar en l'agenda. Aquests autors destaquen tres condicions necessàries perquè un tema sigui inclòs en l'agenda institucional:

- 1) El tema o problema ha de ser competència de les autoritats públiques en general, o d'una autoritat pública en particular.
- 2) El problema ha de ser considerat rellevant.
- 3) El problema s'ha de poder abordar en termes d'atenció pública.

Existeixen altres elements que també són importants perquè un problema entri en l'agenda: a) el seu grau de complexitat i b) la seva rellevància temporal. Respecte del grau de complexitat, s'observa que els problemes massa complexos són esquivats pels ciutadans, que solen reduir la seva implicació en el problema si el grau de complexitat és elevat, per exemple, les reformes fiscals o les compres de material de defensa. La rellevància temporal també pot influir en el fet que el problema sigui inclòs en l'agenda, si un assumpte desapareix massa de pressa no arribarà a tenir la rellevància social necessària i serà tapat per altres problemes més urgents. No obstant això, si el problema té conseqüències en el futur té més probabilitats d'entrar en l'agenda. Per exemple, pot ser que les malalties mentals no arribin a atreure gaire atenció en un moment determinat, però si arriben a convertir-se en una de les principals malalties del segle XXI hi ha probabilitats que en un futur acabin formant part de l'agenda política, o el que és el mateix, de les prioritats en matèria de salut d'un govern determinat.

Convé recordar que l'agenda política és la llista de problemes que, en un moment determinat, aconseguix captar l'atenció del govern i d'altres actors polítics rellevants. Una de les idees clau de l'anàlisi de l'agenda és que la seva capacitat és limitada, és a dir, el govern i altres actors polítics no poden posar l'atenció en tots els problemes públics alhora i aquesta atenció afecta el curs de les polítiques públiques (Green-Pedersen i Wilkerson, 2006). Una de les preguntes plantejades per l'anàlisi de polítiques públiques és per què alguns problemes aconseguixen atraure l'atenció del govern mentre que altres que podrien igualment merèixer-la no ho aconseguixen (Birkland, 1997; Baumgartner i Jones, 1993). En aquest sentit, l'estudi de l'agenda és l'estudi de la rellevància adquirida per un problema (*issue salience*); i de l'augment i descens d'aquesta rellevància al llarg del temps (Soroka, 2002).

6. Teoria sobre el control de l'agenda

L'agenda política és un camp de batalla en què diferents actors (privats i públics) lluiten per aconseguir que el problema que defensen sigui considerat com a objecte d'atenció i decisió pública. Un dels autors que més clarament ha definit aquesta lluita és Schattschneider (1960) en el seu llibre *The Semi-Sovereign People*, en què defineix l'accés a l'agenda com un accés asimètric en el qual les elits (socials, polítiques i econòmiques) tenen més facilitats per a incloure els assumptes que els convenen o excloure els que no els convenen a l'agenda. Les elits serien els actors amb més poder, però no significa que siguin impermeables a altres demandes, sobretot quan d'això depèn la seva majoria o la seva reelecció. Els governs tenen la facultat de controlar els problemes abans que esclatin; per tant, l'abast i extensió dels problemes es limiten a partir de la lluita entre els actors dominants del joc polític. En altres paraules, el domini polític no és tan obert ni tan pluralista com la teoria democràtica liberal suposa, sinó que es basa en l'estructura del joc que té regles que convenen als actors que són al cim: els partits, les institucions i els grups d'interès.

Aquestes idees provenen de la crítica a la visió pluralista, que considera que la definició dels problemes i de l'agenda és el resultat de la competència entre diferents grups. Encara que els neopluralistes reconeixen que hi ha diferències en la capacitat dels grups a l'hora de tenir accés als governs, la seva visió és que l'entrada dels problemes en l'agenda és el resultat d'un procés obert a la llibertat d'expressió i al debat públic (Truman, 1951; Dahl i Lindblom, 1953).

Més endavant, Cobb i Elder (1972) també fan una sèrie de crítiques a la visió pluralista a partir de la idea de l'expansió del conflicte. La construcció de l'agenda és el resultat de l'expansió d'un tema des d'un grup que té una preocupació específica (per exemple, el consum responsable) cap a un públic amb gran interès i que presta atenció al problema de manera continuada, és a dir, un públic informat que inclou líders d'opinió. Això fa que el problema capti l'atenció del públic en general.

La teoria del control de l'agenda ajuda a entendre que els interessos dels qui tenen una posició dominant en el procés polític, o fins i tot monopolista en una determinada política pública, tenen una elevada motivació per assegurar que el tema estigui definit en els termes que els siguin més favorables i per impedir que el problema s'expandeixi de manera que nous punts de vista i actors puguin canviar la definició del problema i la seva posició en l'agenda. Els qui tenen una situació privilegiada gràcies al paradigma dominant o manera d'entendre una política pública consideren que el que és petit és bell i que els assumptes han de ser privatitzats i controlats per pocs autors, mentre que els qui volen desafiar i canviar les polítiques dominants s'esforcen a socialitzar i

polititzar el tema i a portar-lo al cercle d'experts i al públic en general. En altres paraules, els guanyadors busquen reduir el conflicte mentre que els perdedors busquen expandir-lo.

7. Coneixement i l'agenda de les polítiques públiques

En la formulació de les polítiques públiques ha adquirit una especial importància el paper del coneixement i dels experts. El coneixement es considera un poder en si mateix i aquest ha estat personificat durant dècades per experts (o tecnòcrates) o professionals. Els grups de professionals, entre els quals es troben els científics i els acadèmics, es consideren un actor rellevant i tingut en compte per altres actors a l'hora de definir un problema, i també a l'hora d'incloure'l en l'agenda. En la construcció i definició dels problemes, els professionals tenen un paper clau en la producció i definició de coneixement, i també en la interpretació i les alternatives de solució o implementació de la política. Els professionals es consideren experts en el tema i són consultats tant pels grups d'interès com pels partits polítics i pels governs a l'hora de definir les seves posicions.

En l'anàlisi de polítiques públiques, la influència de les ciències socials i els científics socials ha augmentat a partir dels anys setanta. Una de les més influents ha estat l'economia, sobretot arran de la contractació d'aquest tipus de professionals per part dels governs després de la Segona Guerra Mundial. Però potser el fet més important en l'estudi de les agendes i la definició dels problemes públics és l'aparició dels anomenats tancs de pensament (*think tanks*). Aquests grups busquen influir en l'agenda de les polítiques públiques amb la publicació de les seves recerques i la promoció de les seves polítiques. Els *think tanks* són grups privats de professionals que consideren que la seva funció és delinear el context en el qual es desenvolupa el debat entorn dels problemes públics i que busquen influir en el procés de definició i en la formulació d'alternatives i solucions (Stone i Denham, 2004).

Fundación para el Análisis de los Asuntos Sociales (FAES)

Un dels exemples de *think tank* més coneguts a Espanya és la FAES. Una fundació presidida per l'expresident de govern del Partit Popular José María Aznar, i per tant propera a les prioritats i a la visió política d'aquest líder polític. En la seva pàgina web, <www.fundacionfaes.org>, la FAES assenyala que té com a objectiu «nodrir el pensament del centre liberal reformista amb propostes polítiques que influeixin en la presa de decisions i repercuteixin en l'opinió pública». Afegeix que és una organització «al servei d'Espanya i dels seus ciutadans, el seu propòsit és crear, promoure i difondre idees basades en la llibertat política, intel·lectual i econòmica, a més d'enfortir els valors de la llibertat, la democràcia, l'Estat de dret, el lliure mercat i l'humanisme occidental».

Les seves eines per a influir en el procés polític són seminaris, conferències, escoles d'estiu i programes de formació de líders. A més, publica anàlisis, la revista *Cuadernos de Pensamiento Político*, informes estratègics, Papeles FAES i llibres. Pertany a la xarxa de fundacions i *think tanks* d'Europa, Estats Units i Iberoamèrica, i manté contacte amb pensadors i acadèmics de tot el món.

Exercicis d'autoavaluació

1. Els problemes públics es poden definir com a:

- a) Construccions socials que parteixen de la confrontació de diversos punts de vista i posicionaments ideològics sobre un problema.
- b) Propostes neutres i objectives que busquen la millor definició d'acord amb una situació determinada.
- c) Problemes que deriven de conflictes socials que es poden solucionar de manera òptima.

2. Identifica quin dels dos textos està descrit com un problema públic

a) És possiblement la forma més cruel d'explotació infantil. Però no existeixen dades completament fiables sobre turisme sexual amb menors. Unicef calcula que són 1,8 milions de nens i nenes els qui la pateixen, encara que tant aquesta organització com la principal xarxa de lluita contra la xacra, Ecpat International, reconeixen que treballen segons aproximacions i extrapolacions. Indiquen que la majoria dels turistes que recorren a la prostitució infantil són ocasionals; no van expressament a buscar-la, no són pedòfils. «Simplement es troben amb la disponibilitat d'aquests nens i se n'aprofiten», assegura Selma Fernández, responsable del Programa de prevenció de l'explotació sexual comercial infantil de la xarxa Ecpat International. En alguns països és fàcil, barat. Fins i tot roba i menjar són intercanviats per sexe. Encara que Ecpat recorda que aquest fenomen pot produir-se en qualsevol lloc i context, la pobresa i la desigualtat són importants desencadenants.

b) El debat sobre a quina edat es pot considerar que un menor manté relacions sexuals consentides amb un adult està oficialment obert. Tots els grups parlamentaris del Congrés van coincidir que els 13 anys que ara fixa el Codi penal és una edat «massa curta»; fins i tot per a alguns, excessivament curta. Per impuls del PNB i del seu portaveu de Justícia, Emilio Olabarria, el Congrés ha aprovat per unanimitat una proposició no de llei per la qual s'insti el Govern a incloure en la reforma del Codi penal ara en marxa l'elevació de l'edat, tenint en compte que als països del nostre entorn, i també en les recomanacions del Consell d'Europa, s'assenyala entre 14 i 16 anys l'edat en la qual es pot parlar de relacions sexuals consentides. Ara bé, com va dir Olabarria des de la tribuna, qualsevol edat pot ser considerada «arbitrària», perquè dependrà de molts factors. L'edat que figuri en el Codi penal serà objecte d'estudi previ entre experts de diferents disciplines. Al costat d'aquest aspecte, s'ha aprovat l'obligació del Govern d'incloure en aquesta reforma l'enduriment «substancial» de les penes per als delictes sexuals comesos amb menors d'edat. També s'inclourà com a delicte, de manera expressa, «el consum de prostitució infantil, és a dir, la conducta de qui acudeix a la prostitució infantil com a client», assenyala la proposició aprovada.

3. Quina de les següents dificultats ha de ser superada per un problema per a convertir-se en un problema públic?

- a) Ha d'aconseguir una elevada atenció mediàtica.
- b) El tema o problema ha de ser competència de les autoritats públiques en general, o d'una autoritat pública en particular.
- c) El problema ha de tenir una dimensió econòmica i social.

4. L'evolució de les teories sobre la definició dels problemes públics inclou els següents enfocaments:

- a) Positivista; fenomenològic i dels mitjans de comunicació.
- b) Enfocament pluralista, elitista i neopluralista.
- c) Enfocaments de xarxes de polítiques públiques i de subsistemes polítics.

5. L'agenda política es pot definir com:

- a) El calendari d'activitats dels polítics i autoritats públiques.
- b) Els problemes que són considerats com els més importants pels ciutadans.
- c) Conjunt de temes acceptats per a consideració seriosa dels governs.

6. Quina de les dues següents afirmacions és veritable:

- a) La capacitat de l'agenda és limitada, els actors polítics no poden posar atenció a tots els problemes públics alhora.

b) La capacitat de l'agenda depèn del tipus de govern que existeixi en un moment determinat.

7. La teoria del control de l'agenda suggereix que:

- a)** L'agenda política s'estableix sobre la base de les preferències dels governs a partir del programa de govern que inicialment presenten als electors.
- b)** L'agenda política és un camp de batalla en què tenen una posició de partida més favorable els qui controlen els temes que entren i surten de l'agenda.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. b

3. b

4. a

5. c

6. a

7. b

Bibliografia

Álvarez-Benito, G.; Fernández-Díaz, G.; Iñigo Mora (2009). *Discourse and politics*, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.

Baumgartner, F.; J. Bryan (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: Chicago University Press.

Becker, H. S. (ed) (1966). *Social problems: A modern approach*. Nova York: John Wiley.

Berger, P. L.; Luckman, T. (1975). *The social construction of reality: A treatise on the sociology of knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.

Birkland, T. A. (1997). *After disaster. Agenda setting, public policy and focusing events*. Washington: Georgetown University Press.

Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. París: Seuil.

Cobb, R. W.; Elder, C. D. (1971). «The politics of agenda-building an alternative perspective for modern democracy theory». *Journal of Politics*, núm. 33, p. 892-915.

Cobb, R.W.; Elder, C. D. (1972). *Participation in american politics: The dynamics of agenda building*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Cohen, S. (1972). *Folk devils and moral panics*. Londres: Palandin.

Dahl, R.; Lindblom, C. (1953). *Politics. Economic Welfare*. Nova York: Harpers.

Downs, A. (1972). «Up and down with ecology: the issue attention cycle». *Public Interest*, vol. 28, núm. 1, p. 38-50.

Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: Chicago University Press.

Green-Pedersen, C.; Wilkerson, J. (2006). «How Agenda-setting Attributes Shape Politics: Problem Attention, Agenda Dynamics and Comparative Health Policy Developments in the U.S. and Denmark». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, núm. 7, p. 1039-1052.

Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

McCombs, M. (1981). «The agenda setting approach». A: D. Nimmo; K. Sanders (eds.). *Sage Handbook of Political Communication*. Beverly Hills, California.

Mills, C. W. (1959). *The sociological imagination*. Nova York: Oxford University Press.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Davilasrl/Flacso-México.

Schattschneider E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Wadsworth: Cengage Learning.

Soroka, S. (2002). «Issue Attributes and Agenda-Setting: Media, the Public, and Policymakers in Canada». *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 14, núm. 3, p. 264-285.

Stone, D.; Denham, A. (2004). *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press.

Truman, D. (1951). *The governmental process. Political interest and public opinion*. Nova York: Alfred A Knopf.

Warren, M. (1999). «What is political». *Journal of Theoretical Politics*, núm. 11, p. 207-231.

Wilkins, L. T. (1964). *Social deviance: Social policy, action and research*. Londres: Tavistock Publications.