

Definició del problema i configuració de l'agenda

Quin és el problema?

Jaume López Hernández

P03/12005/00126

Índex

Introducció	5
Objectius	7
1. Què és un problema?	9
2. Exemples: de Carcassona a la immigració	12
2.1. El setge de Carcassona	12
2.2. Drogues: salut pública o control policial	13
2.3. Immigració: expulsió o integració dels “sense papers”	14
3. Qui defineix el problema?	16
3.1. L'agenda pública	16
3.2. L'agenda política (o agenda institucional)	18
4. Qui pren la iniciativa?	20
Resum	21
Exercicis d'avaluació	23
Bibliografia	23

Introducció

El primer moment del procés d'elaboració de les polítiques públiques –l'anomenat **cicle operatiu**– s'articula entorn d'una qüestió que, a primer cop d'ull, pot semblar molt simple i sense problemes. “Només” es tracta de definir **quin és el problema al qual els poders públics donaran resposta per mitjà de les seves polítiques**. Naturalment, aquest és el primer pas per a formar una línia d'acció. Però aviat ens adonarem que no solament podem dir que és un primer pas des d'un punt de vista cronològic, sinó –el que és més important– que també ho és des d'un punt de vista lògic.

Quan analitzem –com farem al llarg d'aquest mòdul– **el procés de definició del problema i de configuració de l'agenda**, ens adonem de la gran influència que exerceix aquest primer moment del cicle operatiu sobre tots els posteriors. Des dels objectius que orientaran la política fins al tipus d'implementació que es durà a terme, tot queda condicionat pel resultat d'aquest primer procés en el qual actors diversos conflueixen per donar forma concreta –visible i compartida– al problema al qual l'Administració ha de fer front.

Establir aquesta “forma”, aconseguir una aproximació al problema que resulti operativa i ens el faci abordable, no és un procés que no plantegi, al seu torn, els seus propis problemes. Al contrari, es tracta d'un procés complex en el qual conflueixen diferents condicionants que val la pena estudiar per tal de descobrir com s'articulen. Igualment, caldrà començar a parar atenció a la varietat de poders de signe divers que es posen de manifest en aquest moment inicial, no solament perquè –com hem destacat– és un moment clau en l'elaboració de la política, sinó també perquè, per la seva pròpia naturalesa, possiblement resulti un dels més oberts i permeables a les influències que arriben des de fora de l'Administració pública.

Pot resultar una obvietat, però cal que ho tinguem molt present. Abans d'actuar, cal tenir clar quin és el problema que es pretén solucionar. En altres paraules, **no podem trobar una solució si no sabem quin és el problema**.

És clar, sembla evident que si no hi ha un problema, no hi ha solució, és a dir, no hi ha res a solucionar. Però l'anàlisi del procés de definició del problema i de configuració de l'agenda ens porta, més aviat, a capgirar aquesta obvietat per plantejar una cosa que ja no és tan evident:

Si no tenim solució, no tenim problema. Amb altres paraules, un problema sense solució no és un problema.

Tot seguit, parlarem d'aquesta qüestió. Abans, però, cal parar atenció als tres nivells que comprèn l'estudi d'aquest moment del procés d'elaboració de les polítiques públiques, que és el mateix que dir les tres perspectives des de les quals ens pot interessar la seva anàlisi:

- **Nivell operatiu:** com es defineix el problema?
- **Nivell d'estudi d'actors:** qui el defineix?
- **Nivell institucional o procedimental:** com s'acaba incorporant a l'agenda dels poders públics?

Objectius

- 1.** Adquirir i saber aplicar uns coneixements analítics sobre els processos de formació de polítiques públiques.
- 2.** Entendre i saber analitzar les diferents definicions de problemes que hi ha al darrere dels problemes polítics.
- 3.** Saber plantejar propostes d'anàlisi de problemes depenent dels conceptes explicats en el mòdul (agenda, agenda *setters*, agenda pública, agenda política).

1. Què és un problema?

Tots sabem què és un problema perquè és un concepte que utilitzem habitualment en la nostra vida diària. Acostumem a relacionar-lo amb la idea d'una situació que no ens agrada, indesitjable. En el context de l'anàlisi de les polítiques públiques, però, utilitzem aquest terme d'una manera una mica més específica i més adient per a la nostra activitat. Fixem-nos en aquestes tres definicions de *problema*:

- 1) Un fet, una condició, que no ens agrada, ens incomoda. Situació indesitjable.
- 2) Un fet, una condició, que volem canviar, que creiem –per alguna raó– que ha de canviar. Situació injusta.
- 3) Un fet, una condició, que té solució, que es pot modificar. Situació millorable.

Com podem observar, totes són lleugerament diferents i, el que és més important, cada una d'aquestes resulta més exigent que les anteriors. És a dir, el seu rang de possibles casos és cada vegada més reduït:

- Situació indesitjable
- Situació indesitjable + que volem canviar
- Situació indesitjable + que volem canviar + que té solució

No sempre estem en disposició de dir que podem canviar el que no ens agrada. Això dependrà de les eines de què disposem per a canviar el món i les possibilitats que ens ofereixen. A ningú no li agrada una catàstrofe natural, però és un fet que moltes vegades no podem evitar, només podem incidir sobre el seu impacte. D'altra banda, a vegades no creiem que el que ens incomoda hagi de ser canviat. Això depèn de la nostra imatge de com hauria de ser el món, de si pensem que el que no ens agrada és, a més, fruit d'una injustícia o disfunció que justifica la nostra intervenció.

Exemple

A algú pot no agradar-li el creixement urbanístic que experimenta la seva ciutat i resultar-li incòmode, ple d'inconvenients, però, en canvi, no trobar raons per justificar alguna mena d'intervenció sobre aquest, sia perquè li sembla una situació inevitable, sia perquè cap principi clar justifiqui la seva modificació.

En l'anàlisi de polítiques públiques quan es parla de *problema* només es fa en el tercer sentit. **Un problema sempre ha d'estar vinculat a una solució.**

Problemes socials

Les diverses escoles sociològiques que s'han anat succeint han tractat els problemes socials de maneres diferents. Per als positivistes, els problemes eren sobretot *fets objectius* que calia tractar d'una manera científica, com si reclamessin un remei únic que la ciència podia determinar. Per als funcionalistes, els problemes socials eren expressions d'un mal funcionament del sistema social, és a dir, eren símptomes de disfuncions latents. Per això, per a alguns d'aquests científics resultaven inevitables i necessaris en permetre fixar, per comparació, quines són les pautes normals de comportament social. Els pluralistes, en canvi, van subratllar les contradiccions d'interessos i demandes socials divergents que els problemes posen de manifest. Els interaccionistes simbòlics fan èmfasi en l'aspecte de *construcció social* que els problemes representen com a fruit de visions i definicions que s'entrecreuen. Neomarxistes i estructuralistes, al seu torn, han subratllat que qualsevol definició dels problemes socials és una conseqüència d'una determinada configuració del poder, en la qual qui el deté estableix què és un problema social i què no ho és.

Com veiem, doncs, qualsevol "problema" que ho és en una anàlisi de polítiques públiques també ho serà en un sentit popular, però no tot allò que habitualment anomenem *problemes* seran considerats així en una anàlisi de polítiques públiques. De la definició proposada aquí, cal destacar una implicació important i dues reflexions sobre aquesta.

1) **La implicació.** De la definició del problema en depèn la solució.

2) **Les reflexions.** Efectivament, quan considerem atentament la definició que es proposa en l'anàlisi de polítiques públiques ens adonem de la seva utilitat, tant des d'un punt de vista operatiu, a l'hora d'elaborar polítiques, com des del punt de vista analític, a l'hora d'analitzar-les. En altres paraules, tant ens permet utilitzar aquesta definició en un context normatiu –de propostes d'actuació– com des d'un punt de vista descriptiu –de recerca sobre com funcionen les coses.

- Pel que fa al primer aspecte, fixem-nos que, certament, resulta molt útil que un polític defineixi sempre un problema de manera que el pugui tractar i donar-hi una solució. Com dèiem, si no hi ha solució, no és un problema. A primera vista pot semblar que aquí es troba la millor excusa perquè el polític es renti les mans i no intervingui sobre moltes problemàtiques que afecten el seu entorn. En la mesura que li resultin insolucionables estarà en condicions de dir, d'acord amb la nostra definició, que no són un problema. Però això, en realitat, és fer una lectura molt superficial i interessada d'aquesta definició. Al contrari, el que se suggereix amb aquesta és que el polític s'ha de veure obligat a definir el problema d'una manera que li permeti el seu tractament amb les eines de què disposa. Això forma part de la seva tasca i aconseguir-ho és una prova de la seva capacitat com a polític.

Per exemple

Si en un poble hi ha problemes d'atur és molt probable que calgui buscar les causes, en gran part, més enllà dels límits municipals. Pot ser un efecte d'una recessió econòmica d'àmbit nacional, o fins i tot internacional. Això, però, no és una porta perquè l'alcalde digui que com no pot incidir sobre la recessió, l'atur no és un problema del seu govern sinó un fet lamentable, indesitjable, amb el qual hem de conviure. Al contrari. Caldrà que els inconvenients que es deriven d'aquesta recessió i que afecten el seu poble siguin conceptualitzats de tal manera que s'hi pugui elaborar una definició del problema trac-

table des de l'àmbit municipal que gestiona. Així, no es tractarà que busqui incidir sobre els tipus d'interès o la inflació, però sí sobre els programes de formació laboral que es fan al seu poble, sobre la creació de noves oportunitats d'inversió al municipi, etc. Solucions que es deriven d'una determinada definició del problema. Ens adonem que a cada nivell de l'Administració li correspon una definició del problema diferent.

- És veritat que en el procés de definició normalment hi participen –com veurem– actors molt diversos. Sigui com sigui, el que observem amb les anàlisis de les polítiques públiques és la gran importància que té aquest primer esglaió de l'elaboració d'una política perquè dependent de la visió que s'arribi a establir del problema –que sempre és, en definitiva, una construcció social– les polítiques, és a dir, la recerca de solucions, s'orientaran en una o altra direcció.

Això és el que ens permet veure fàcilment, des d'un punt de vista analític, aquesta definició. Ens permet, per exemple, observar com sovint els decisors polítics a l'hora d'elaborar una política es troben presoners d'una determinada definició del problema, sense que ells mateixos en siguin gaire conscients. I mostrar com la millor manera de modificar el rumb d'unes polítiques pot passar per modificar la seva definició del problema. Uns exemples ens ajudaran a veure tot això més clarament.

Problema tècnic

"Això no és més que un problema tècnic". Amb aquesta expressió els polítics sovint busquen *despolitzar* els problemes com si no depenguessin d'una determinada definició que sempre resulta, en qualsevol cas, parcial i es fonamenta sobre un sistema de valors i una manera d'entendre el món.

2. Exemples: de Carcassona a la immigració

2.1. El setge de Carcassona

Hi ha una llegenda sobre la defensa de la ciutat de Carcassona quan estava assetjada per les tropes musulmanes que és d'allò més escaient per a il·lustrar la importància de la definició del problema que es fa per a facilitar-ne més o menys la resolució. És a dir, que els nostres avantpassats ja sabien que hi ha definicions de problemes més útils per a arribar a una solució que d'altres. La rondalla feia així:

Un dia es presenta tot preocupat el caporal de la guàrdia a la reina Carcas i li diu que ja només resten de queviures dos sacs de blat i un porc a tota la ciutat, i que s'hauran de rendir. La reina, en sentir això, demana al caporal que convoqui el consell de la ciutat per tractar "el problema" i prendre una decisió. Un cop el consell es reuneix, s'escolten propostes molt diverses per tal de repartir aquestes darreres existències i allargar així al màxim la resistència.

Un mandatari proposa que es faci pa amb el blat i que juntament amb el porc es reparteixi a parts iguals entre els més necessitats de la vila, infants i dones. Un altre, però, argumenta que el més important és que els soldats estiguin ben alimentats, atès que, al cap i a la fi, seran ells els qui hauran de repel·lir l'atac al qual estan exposats i hauran de ser forts. Un altre, finalment, advoca perquè el pa es doni als més necessitats i el porc, als soldats. Totes les postures tenen els seus partidaris i esclata una forta discussió entre ells.

Enmig del terrabastall, la reina, finalment, parla. Mana que li donin tot el blat al porc i que quan estigui ben gras el llancin muralles avall. Tothom se la mira amb estupefacció, però acaten les seves ordres i així ho fan. Al cap d'uns dies el porc és llançat, i unes hores més tard, des de la ciutat de Carcassona, contemplen com les tropes musulmanes aixequen el setge i se'n van. Què ha passat?!

Doncs, senzillament, que veient que els de dins de la ciutat es podien permetre el luxe de llançar porcs ben encebats per les muralles, els assaltants van pensar que als de dins els quedaven moltes provisions i que podrien resistir molts més mesos dels previstos, per la qual cosa no valia la pena continuar el setge. La reina Carcas va tenir una bona pensada...

De fet, estem en condicions de dir-ho d'una altra manera. Per què va sorprendre tant als consellers les ordres de la reina? Perquè la definició del problema que ella feia era completament diferent de la d'ells. Per als consellers, el problema consistia a repartir de la millor manera possible –més justa, més eficient, etc.– els

pocs recursos que els hi quedaven i cadascú proposava solucions diferents d'acord amb aquesta visió. Les diferències s'establien només en el criteri utilitzat per al repartiment. En canvi, la reina definia el problema d'una manera completament diferent. Per a ella, el problema no era com repartir millor per a resistir el setge, sinó com fer que el setge acabés. Aquesta definició diferent li donava un ventall alternatiu de possibilitats d'acció que no podien ser vistes fàcilment per aquells que no compartien la seva definició del problema. La lliçó d'aquesta història és la mateixa idea que hem subratllat abans: de la definició del problema que fem en depèn la solució.

2.2. Drogues: salut pública o control policial

El tema de les drogues ens proporciona constantment exemples de tensió entre dos tipus de definició del problema completament diferents que impliquen, al seu torn, respostes en forma de polítiques també completament divergents.

Bàsicament, hi ha dues maneres d'enfocar el problema: com una qüestió que demana sobretot control policial, perquè les drogues són un negoci il·legal que s'ha de perseguir, i com un problema de salut pública que han de tractar més aviat les autoritats sanitàries, ja que és el resultat d'una manca d'informació i de control sanitari sobre els efectes de les drogues. El problema, des d'aquesta perspectiva, no és com s'han de combatre les xarxes criminals que hi trafiquen, sinó com s'ha de posar fi a la demanda que dóna vida a aquest mercat (sia reduint el nombre de consumidors, sia proporcionant-los aquestes substàncies per vies alternatives).

De fet, es podria afegir encara una altra definició –potser menys present en els debats polítics– que també destaca com a problema la demanda social, en aquest cas assenyalant elements més estructurals (i menys psicològics) com són les desigualtats socials. Des d'aquesta altra definició, el problema és que les desigualtats socials aboquen certs col·lectius cap al consum de substàncies alienants amb les quals poden escapar de la seva realitat més pròxima i, igualment, porta altres col·lectius a especialitzar-se en aquest mercat il·legal com a principal alternativa laboral.

Les mesures polítiques que impliquen cada una d'aquestes visions són evidentment molt diferents. Per a uns, una bona resposta consistirà en un augment de les dotacions policials que persegueixen el tràfic de substàncies il·legals. Per a d'altres, potser la solució passa per la legalització d'aquestes substàncies com una via per a desvincular-les de l'entorn criminal i de marginació amb el qual estan associades i incidir més fàcilment sobre les problemàtiques dels seus consumidors. Finalment, hi haurà qui buscarà reduir les desigualtats econòmiques com l'única manera de tallar d'arrel que es consumeixin aquestes substàncies. Sens dubte, totes aquestes mesures impliquen

polítiques públiques molt diferents. Però, fins a quin punt són complementàries o són més aviat contradictòries?

Algú podrà dir que totes aquestes maneres alternatives de definir el problema de les drogues són complementàries perquè, en realitat, el que fan és assenyalar condicions diferents, totes presents en graus diversos en l'entramat causal que comporta el món de les drogues. Tot hi incideix d'alguna manera: el control policial, el control sanitari, les desigualtats socials, etc. En aquest sentit, podem parlar de polítiques complementàries. Ara bé, no podem oblidar, d'altra banda, que en la política –com passa en l'economia– els recursos són limitats i, precisament, el problema moltes vegades es planteja a l'hora d'assignar-los de la manera més eficient possible. En altres paraules, es tracta de com aconseguir més per menys, anar més lluny en la solució de problemes amb els mínims recursos que es podran utilitzar així per a altres demandes socials. Així, quan parlem de l'eficiència de les polítiques públiques, quan analitzem la relació que s'estableix entre els beneficis socials aconseguits i els recursos econòmics i humans esmerçats, ens podem adonar que polítiques amb definicions del problema diferents no són equivalents en els seus resultats. No podem dir pròpiament que siguin vies alternatives d'aconseguir el mateix, perquè ho poden fer a preus molt diferents.

D'altra banda, a vegades l'impacte d'una política pot jugar en sentit contrari al que es pretén amb una altra política. Es podria donar el cas que un increment en el control policial produís una invisibilitat més gran del mercat i que això anés en contra de campanyes de sensibilització i informació que prenguessin adreçar els consumidors cap al sistema sanitari. Un cop més, observem que la definició del problema és clau en el procés d'elaboració d'una política i en els resultats que s'aconseguiran.

2.3. Immigració: expulsió o integració dels “sense papers”

El tercer exemple de definicions de problema divergents ens el proporciona el tema de la immigració i les polítiques associades a aquesta. Aquí es torna a apreciar una forta oposició entre dues maneres d'entendre en què consisteix el problema de la immigració. Des d'una perspectiva, el problema fonamental és que no hi ha un control eficaç dels immigrants que han entrat al país de manera irregular. Això implica que hi ha més immigració real que la que està legalment permesa i aquest fet està en l'origen de les tensions i problemes que genera la immigració en les poblacions receptores. Qualsevol societat pot absorbir amb facilitat un percentatge d'immigració, però quan se supera per causes alienes a la planificació del govern, aquest fet pot generar tot un seguit de problemàtiques.

Des d'una altra perspectiva, el problema es veu radicalment diferent. La problemàtica que genera la immigració es deu a la situació irregular en la qual es

troba una part important d'aquesta. Això impedeix una integració plena, ja que l'immigrant es veu obligat a moure's en cercles de marginalitat, sia perquè es troba en situació irregular o perquè es relacioni amb persones que estan en aquesta situació. La seva presència, doncs, no es fa prou visible per a poder-se produir un procés d'integració complet.

És prou evident que cada una d'aquestes definicions orienta la intervenció pública per camins molt diferents i, en aquest cas, clarament contradictoris. Per als primers, la problemàtica associada a la immigració es deu bàsicament a les fallides en l'aparell de control legal i policial. Per als segons, en canvi, és precisament l'excessiu control, la rigidesa legal, la que l'origina. En un cas, la solució passa per millorar els mecanismes per a identificar i expulsar els immigrants "sense papers". Si això s'aconseguís, se solucionaria el problema. En l'altre, la solució consisteix a reduir les exigències legals per a situar els ciutadans residents i els immigrants en una situació legal idèntica, compartint exactament els mateixos drets i deures i, per tant, situant-los a tots en plena condició de ciutadania.

Les contradiccions entre definicions alternatives no solament es donen entre partits o posicions ideològiques diferents, a vegades aquestes tensions també apareixen entre administracions diferents. De fet, es podria dir que el nivell o àmbit de decisió política pot influir tant com la ideologia en la definició del problema que acabi adoptant un polític.

Per exemple, seguint amb el tema de la immigració, no és estrany que un alcalde pugui tenir fàcilment una definició que impliqui l'aplicació laxa de les mesures de control. Moltes vegades, des dels ajuntaments s'ha promogut que els immigrants "sense papers" s'empadronin en els censos municipals, malgrat que estiguin en situació irregular, tot assegurant que aquesta informació no serà utilitzada per una altra administració per a afavorir-ne l'expulsió. Per què?

L'ajuntament ha de fer front als problemes que genera el dia a dia de la convivència entre els veïns de la localitat i, en aquest sentit, els pot ser prioritari conèixer de primera mà la realitat del municipi sense establir diferències entre les situacions reconegudes legalment i les que no ho estan. Aquesta perspectiva és més difícil de compartir des d'àmbits de l'Administració superiors, que tenen uns objectius de caire més general com, per exemple, des d'una delegació del Govern.

Potser és una mica agosarat dir-ho, però, a vegades, a curt termini, pot arribar a ser una mostra de bona gestió política el fet que es facin definicions del problema diferents en nivells diferents de l'Administració, malgrat la contradicció que això pot representar. De totes maneres, a llarg termini, certament les diferents definicions haurien de confluir.

3. Qui defineix el problema?

Atès la importància que té la definició del problema, és lògic pensar que el màxim d'actors possibles hi voldran participar. Hem de ser conscients, per tant, de la pluralitat d'actors que pot intervenir en la definició del problema en diferents etapes o moments i de maneres diverses. Explicar per què s'ha acabat imposant una definició sobre una altra passa per identificar els diversos actors que han contribuït en aquesta definició. En altres paraules, cal una visió pluralista del procés de definició del problema.

En aquest procés, destaquen dos moments: l'elaboració de l'agenda pública i l'elaboració de l'agenda política.

3.1. L'agenda pública

Molts processos de definició d'un problema comencen quan els mitjans de comunicació paren atenció a una problemàtica determinada, de manera que aquest fet o situació passa a ser objecte de debat públic. Diem aleshores que passa a formar part de l'**agenda pública o sistèmica** (Cobb i Elder, 1984).

Utilitzem el terme **agenda** en l'anàlisi de polítiques públiques no com a sinònim d'*ordre del dia*, o de *programa d'acció*, sinó com a conjunt de problemes que són objecte de debat públic.

El terme anglès *agenda setters* fa referència al conjunt d'actors que tenen capacitat per a introduir nous temes a l'agenda, i també reformular els actuals.

Tard o d'hora, aquesta problemàtica també acaba ocupant l'atenció dels polítics. Pot passar que aquests assumeixin la definició del problema que els mitjans han anat elaborant o, en canvi, que s'iniciï un procés en paral·lel de definició del problema en l'arena política. Moltes vegades, els mitjans de comunicació no generen una definició unitària del problema, però sí que és cert que inicien el procés de discussió i comencen a perfilar els principals aspectes de la problemàtica sobre els quals després se centrarà el debat polític. Quan apareixen definicions diverses en els diferents mitjans de comunicació, el més probable és que observem una connexió entre la definició del problema que fan els polítics d'una determinada posició ideològica i una línia editorial concreta.

Sigui com sigui, cal destacar l'important paper dels mitjans de comunicació en les democràcies contemporànies per múltiples raons, d'entre les quals destaca la seva funció de "**controladors de l'agenda pública**". Són aquests els que

moltes vegades acaben decidint sobre la rellevància de diferents debats i prioritant els uns per sobre dels altres en prestar-los més o menys atenció. Així mateix, en el tractament informatiu –en haver de donar una notícia– es veuen obligats a ser els primers que ofereixen una determinada visió del problema, i ja hem vist la gran influència que aquesta definició pot arribar a tenir sobre tot el procés posterior d'elaboració de les polítiques públiques que busquen donar-hi solució.

El reconeixement d'aquesta rellevància ha comportat que des de la ciència política també s'hagi buscat explicar de què depèn el fet que una problemàtica rebi o no l'atenció dels mitjans. En altres paraules, **quins són els factors que expliquen la incorporació a l'agenda pública d'un tema**. S'han destacat els elements següents:

- **Indicadors clars**

L'existència d'indicadors específics, senzills d'entendre, que permetin parlar i tractar d'una problemàtica facilita el seu camí cap a les pàgines de notícies perquè faciliten la comparació i els comentaris. La creació d'aquests indicadors poques vegades es deu als mitjans de comunicació, però són aquests els qui en treuen un profit més gran i els qui els acaben donant més o menys popularitat a causa de l'ús que en facin. La variable clau, per tant, que en aquest cas explica una facilitat més o menys gran per a incorporar-se a l'agenda pública, és la **claredat i simplificació** amb la qual es pot parlar gràcies a aquests indicadors.

- **Estudis específics**

El fet que hi hagi estudis específics sobre una determinada problemàtica facilita que passi més ràpidament a ser tractada pels mitjans de comunicació. De nou, moltes vegades aquests estudis són fruit d'iniciatives diverses que no tenen res a veure amb aquests mitjans, però la seva difusió, i també la simplificació i el tractament amb què arribaran finalment a grans audiències sí que depèn dels mitjans. El tractament *científic* de la qüestió dóna un plus de veracitat al conjunt d'informacions que incorpora el mitjà –més enllà de l'estrictament comentari de l'estudi o informe– i facilita que el mitjà iniciï un procés propi de definició.

Es podria dir que la variable que cal destacar és la **moda informativa** que pot col·laborar a generar aquesta mena d'estudis. De fet, no solament els estudis, sinó també, per exemple, la celebració d'anys internacionals dedicats a les temàtiques més diverses actua en el mateix sentit.

- **Crisis i accidents**

Finalment, també l'emergència de crisis i accidents inesperats pot ser un factor clau –potser el més important– a l'hora que una problemàtica passi a formar part

Exemple

Aquest és el cas de la taxa d'atur, les xifres de morts en carretera, els preus de consum, el temps d'espera per a una operació a la Seguretat Social, etc.

Per exemple,...

... un estudi fet per la universitat sobre la qualitat de l'aigua en una àrea territorial pot ser el desencadenant i el nucli bàsic sobre el qual es construeixi una determinada perspectiva sobre la problemàtica de l'aigua en aquell territori. El mateix pot passar amb un estudi sobre la rehabilitació dels nuclis urbans a Europa, o sobre el treball femení, etc.

Per a què serveix un any internacional...

... de la joventut, de la família, de l'esport, etc.? Sense entrar a jutjar l'eficiència d'aquests esdeveniments, sí que es pot dir que, en molts casos, han contribuït a fixar certs temes dins l'agenda pública.

de l'agenda pública. Sia perquè posa de manifest alguna problemàtica oculta* o perquè les tràgiques conseqüències semblen exigir una comprensió més gran del fenomen**. En aquests casos, la variable que cal destacar com a impulsora del procés d'incorporació a l'agenda pública és l'**emotivitat** que envolta aquests successos.

* L'ensorrament d'un pis per aluminosi.
** L'accident provocat per una moto aquàtica.

3.2. L'agenda política (o agenda institucional)

Un segon estadi en el procés de definició d'un problema passa per la seva incorporació a l'agenda política, és a dir, al debat que es produeix en el si de les institucions polítiques. No sempre es tracta d'un moment posterior en el temps, a vegades el procés d'incorporació a l'agenda política es produeix en paral·lel a la incorporació a l'agenda pública o, fins i tot, pot precedir-lo si són les institucions les primeres a parar atenció sobre una problemàtica particular. En general, però, hi ha una transferència de temes des de l'agenda pública a l'agenda política. Quins són, en aquest cas, els factors que faciliten aquest traspàs?

Tal com assenyala Kingdon (1995), es pot afirmar que la coincidència de tres elements és la via que, en general, permet obrir les anomenades *policy windows* o finestres d'oportunitat per a la generació de polítiques. Aquests elements són els següents:

1) **Agenda pública:** el fet que els mitjans de comunicació ja prestin atenció a l'afer i l'hagin incorporat a l'agenda pública és clau per a arribar a produir una *policy window*.

2) **Definició assumible:** no solament és important que sigui àmpliament reconeguda la rellevància d'un tema, sinó –el que és més important– que la manera de definir-lo en l'agenda pública sigui tal que permeti un tractament assumible per alguna Administració pública. Que sigui fàcilment capturable perquè es correspongui amb la manera de fer, o amb els objectius tipificats d'una administració que, d'aquesta manera, podrà assumir fàcilment com a pròpia la resposta a aquest problema.

3) **Lluita partisana:** també hem de tenir en compte la situació política (canvi en el govern o en la correlació de forces parlamentàries, eleccions properes), atès que els partits faran ús de les diverses problemàtiques per a enarborar la seva bandera i utilitzar-la com a distintiu de la seva pròpia posició davant els altres. La lluita partisana pot ser el desencadenant de l'activació o no d'eixos de discussió amb els quals es relacionen diverses problemàtiques.

En definitiva, es podria dir que allò que més facilita la incorporació d'un problema a l'agenda política com a primer pas cap a la generació d'una política concreta és l'existència d'una visió tan compartida com sigui possible sobre

aquest problema i que pugui comprendre tant els polítics, com els tècnics i els ciutadans. Com més divergències hi hagi entre les visions d'aquests col·lectius, més es retardarà aquest procés. En altres paraules, es podria dir que és fàcil que s'iniciï un procés d'elaboració de polítiques públiques quan la definició del problema a la qual respon és:

- Tècnicament factible,
- Políticament possible,
- Socialment acceptable.

4. Qui pren la iniciativa?

Com ja hem dit, i a manera de conclusió, en el procés de definició d'un problema, tan important pot ser la demanda social que reivindica una resposta a una problemàtica que l'afecta, com l'oferta política que té unes eines o recursos més enllà d'aquestes demandes i en vol fer ús.

És a dir, l'Administració no sempre es queda a l'expectativa per donar una resposta a les demandes que se li presentin. L'Administració també pren la iniciativa per motius diversos i de diferents maneres.

Potser la mostra més evident d'això són els anomenats **plans estratègics**, cada vegada més emprats per les administracions. En aquests es busca fer un diagnòstic de les principals mancances que, en relació amb una temàtica concreta, es donen en un àmbit o territori. Aquesta tasca no solament garanteix una planificació més gran i un ús més eficaç dels recursos, sinó que, a més, a vegades pot resultar estrictament necessària atès que és difícil que en certs àmbits es pugui organitzar fàcilment una demanda social que pressioni per obtenir respostes de l'Administració.

Per exemple

Si l'Ajuntament detecta que aviat hi haurà poques places hoteleres a la ciutat (com va passar a Barcelona l'any 1992) pot intentar confeccionar un pla per donar-hi una resposta tot tenint present que és difícil que els potencials turistes s'organitzin per reclamar aquest pla, o que ho facin els hotelers a qui ja els va bé el desequilibri entre oferta i demanda, que fa pujar els preus.

Altres vegades, la iniciativa de l'Administració és fruit d'uns recursos que ha rebut de manera finalista (es a dir, subjectes al compliment d'uns fins prefixats) per part d'una altra Administració, els quals l'esperonen a tractar una determinada problemàtica. En to de broma, en aquests casos a vegades es diu que "la solució (en forma de recursos ja destinats a alguna cosa) busca el problema".

En definitiva, doncs, des d'una visió pluralista, podem analitzar la procedència de la iniciativa en el procés d'endegada d'una política pública que tant pot venir d'una demanda social que busca una resposta pública, d'una oferta política que s'avança o genera la demanda i, finalment, d'una combinació de totes dues que es realimenten en el que s'ha anomenat l'**espiral politicoadministrativa**. En el si d'aquesta espiral es van desenvolupant polítiques públiques que generen noves demandes i que fan que es requereixin altres polítiques públiques en un procés que es realimenta.

Resum

Amb aquest mòdul s'inicia l'anàlisi, fase per fase, del procés de polítiques públiques que es continuarà en els següents tres mòduls. El mòdul introdueix un aspecte bàsic de l'anàlisi de les polítiques públiques: la consideració de determinats temes com a temes que interessin a les institucions públiques. L'exploració d'aquest aspecte comporta que, en primer lloc, es presenti i es defineixi el que és un problema. D'aquesta definició cal retenir un parell d'elements importants: la subjectivitat de les definicions dels problemes i la relació entre la definició del problema i la solució plantejada. Seguidament, el mòdul gira cap a la consideració dels processos d'elaboració de l'agenda política. En aquest sentit, en primer lloc es defineixen els conceptes i, en segon lloc, es presenten els possibles factors i variables que poden explicar la formació de l'agenda política.

Exercicis d'avaluació

1. Què s'entén per *problema*? Com s'argumenta la relació entre problemes i solucions?
2. Com s'entén el procés d'elaboració de l'agenda?
3. Què pot explicar que un determinat tema es converteixi en un problema públic? Podeu posar algun exemple?

Bibliografia

Cobb, R.W. (1983). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Cobb, R.W.; Elder, C.D. (1984). *The Political Uses of Symbols*. Nova York: Longman.

Elder, Ch.D. i altres (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (vol. III, estudi introductor i edició de Luis F. Aguilar Villanueva). Mèxic: Miguel Ángel Porrúa librero-editor.

Grau Creus, M. (2002). "Política medioambiental: la formación de la agenda gubernamental en el Estado Español". A: T. Vicente Giménez (coord.). *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Madrid: Trotta.

Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Longman.

Rocheftort, D.A.; Cobb, R.W. (ed.) (1994). *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence (Kansas). University Press of Kansas.

Sampedro, V. (1997). *Movimientos sociales, debates sin mordaza: desobediencia civil y servicio militar (1970-1996)*. Madrid: Boletín Oficial del Estado / Centro de Estudios Constitucionales.

Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

