

REPENSAR EL INTERÉS GENERAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

IVÁN MEDINA Y MIGUEL OVEJERO**

Resumen: Este artículo discute el uso político del interés general como una característica innata de la acción política y administrativa. Se destacan ciertas incoherencias teóricas en la definición del interés general, a menudo confundido con voluntad general o bienestar colectivo. De hecho, se pone en cuestión la posible conceptualización del interés general como un concepto normativo. A nuestro parecer, el interés general debe considerarse un recurso dentro del proceso de políticas públicas con el que los diferentes actores, tanto públicos como privados, buscan legitimar sus intereses y su posición en la toma de decisiones.

Palabras clave: Interés general, intereses sectoriales, políticas públicas, Gobierno, grupos de interés

Abstract: This article discusses the political use of public interest as an innate characteristic of the political and administrative action. Theoretical inconsistencies are highlighted in the definition of general interest that is often confused with general or collective welfare. In fact, the possible conceptualization of general interest as a normative concept is questioned. In our view, the public interest should be considered a resource in the public policy process, in which different actors, both public and private, seek to legitimize their interests and their position in the decision-making.

Keywords: General Interest, sectorial interests, public policy, government, interest groups

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. ¿EXISTE EL INTERÉS GENERAL? LA DISCUSIÓN SOBRE UN ASUNTO DIFUSO; III. INTERÉS GENERAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS; IV. CONCLUSIONES; V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Según WATTS (2007: 208-09), el interés general resta en manos del Gobierno que es el encargado de defender el interés nacional en beneficio del bien común. De lo contrario,

* Fecha de recepción: 11 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación: 17 de abril de 2013.

** Iván Medina es investigador postdoctoral en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: Ivan.medina@uam.es.

Miguel Ovejero es Licenciado en Filosofía por la Universidad de Salamanca y Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: miguelovej@hotmai.com.

los intereses sectoriales son representados por grupos de interés que defienden los puntos de vista de ciudadanos organizados e identificados con necesidades concretas que pretenden disfrutar de ciertos beneficios públicos, a menudo de forma excluyente. Este enfoque sitúa al Gobierno –y a las administraciones públicas– en una posición institucionalmente privilegiada en la arena política dada la intención bondadosa de su acción. Así, el interés general debería entenderse como una cualidad consustancial de la función pública, convirtiéndose en su aspiración máxima, de presencia constante, frente a todo conflicto social. Los intereses particulares deberían, cuanto menos, ser controlados y, en ningún caso, bajo ningún concepto, perjudicar al bienestar colectivo.

Sin embargo, mientras que esta argumentación puede resultar teóricamente útil en el campo jurídico, especialmente para evitar la posible colonización de instrumentos públicos por parte de organizaciones privadas, o la expansión de lo que BENTHAM vino a llamar “intereses siniestros”, este trabajo alerta acerca de la confusión terminológica que envuelve al interés general. De forma breve, el interés general va perdiendo significado, si se quiere equiparar a los también difusos conceptos de “voluntad general” o “beneficio colectivo”, cuando se enfrenta a situaciones concretas. Por ejemplo, si bien el Gobierno justifica que el rescate bancario es de interés general para todos los españoles, posiblemente para evitar males futuros, una gran mayoría de ciudadanos no comparten esa visión porque no se identifican como beneficiados directos o incluso como responsables del problema. El interés general debería suponer el apaciguamiento del conflicto, o el acuerdo general, pero la ciudadanía reacciona alarmada por casos de desahucios, acciones preferentes, indemnizaciones cuantiosas, etc. Similares problemas encontramos cuando se apela al interés general para erradicar la corrupción; las propuestas legislativas escasamente se corresponden con las reclamadas por la opinión pública.

Además, nos preocupamos por la errante conceptualización del interés general como un extremo opuesto al interés sectorial por obviar los principios básicos de la acción de gobierno, fruto a menudo de la interacción y cooperación entre actores públicos y privados, y del propio proceso de políticas públicas, mejor entendido como interacciones en red o triangulares que como un continuo lineal. En nuestra opinión, el interés general no es innato a la naturaleza del sector público sino que funciona como un instrumento en el proceso de políticas públicas con el que los diferentes actores, tanto colectivos como individuales, públicos o privados, tratan de legitimar sus objetivos y definir para ellos una posición preferente en la toma de decisiones. Nos posicionamos, entonces, en línea con la definición sobre interés público o nacional de BEALEY (1999) quien sugiere que la apelación al mismo se produce en asuntos que resultan impopulares, es decir, cuando existe la necesidad de legitimar una decisión política por ser conflictiva en el reparto de beneficios. No existiría, a nuestro juicio, el interés general como sinónimo de voluntad respaldada por el global de la comunidad de ciudadanos ya que los procesos de definición de las necesidades ciudadanas, de clarificación de beneficiarios de las decisiones políticas y de implementación de

las políticas públicas son esencialmente políticos y, por lo tanto, aparejados a constantes enfrentamientos ideológicos, sociales y profesionales.

II. ¿EXISTE EL INTERÉS GENERAL? LA DISCUSIÓN SOBRE UN ASUNTO DIFUSO

Llegados a este punto, consideramos conveniente volver la vista al debate moderno sobre el interés general, de cara a clarificar las posturas sobre este asunto difuso. En esta tarea, dos tradiciones de pensamiento, de hondas repercusiones políticas hasta nuestros días, salen a nuestro encuentro, a saber, el utilitarismo inglés de J. BENTHAM y J.S. MILL y el contractualismo de J.J. ROUSSEAU (ver GUNN, 1968).

El punto de partida del utilitarismo de BENTHAM (1780, ed. 2000) es que en el ámbito de la moral, los únicos hechos realmente relevantes son el placer y el dolor, siendo estos los motivos que rigen nuestra conducta y los que determinan el juicio moral de nuestras acciones. En este sentido, para el utilitarismo, una acción solamente es moral si es conforme al principio de utilidad. En palabras de BENTHAM: “El principio de utilidad significa aquel principio que aprueba o desaprueba cada una de las acciones según la tendencia que aparenta tener para aumentar o reducir la felicidad de la parte cuyo interés está en cuestión; o, lo que es lo mismo en otras palabras, para promover u oponerse a esa felicidad” (ibíd. p. 14). Por utilidad entiende nuestro autor “la propiedad de cualquier objeto por medio del cual tiende a producir beneficio, ventaja, placer, bien o felicidad” (ibíd. p. 14). Así, teniendo en cuenta el individualismo y nominalismo metodológico que caracteriza el pensamiento de BENTHAM y su consideración de que el individuo es el mejor situado para conocer sus propios intereses, el interés general estará formado por la suma de las preferencias individuales. A ese respecto el fundador del utilitarismo dirá: “La comunidad es un cuerpo ficticio compuesto de personas individuales que son consideradas sus miembros constitutivos. El interés de la comunidad, entonces, ¿qué es?: la suma de los intereses de los distintos miembros que la componen” (ibíd. p. 15). El utilitarismo del acto benthamiano establece un criterio para la toma de decisiones políticas que se resume en su conocida sentencia: “la máxima felicidad posible para el mayor número posible de personas”. Según su aritmética moral, los placeres y los dolores pueden ser cuantificados y ordenados según su valor; valor que se determina teniendo en cuenta varias dimensiones de estos, como la intensidad, la duración, la certeza e incertidumbre, la proximidad o lejanía y el número de personas afectadas. Las dificultades para hablar de un interés general definido como la máxima felicidad del mayor número de personas en el pensamiento de BENTHAM son obvias y en la práctica política, según este autor, habremos de conformarnos con maximizar la felicidad del mayor número posible de personas, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos habrá intereses individuales que salgan perjudicados de las decisiones políticas.

Por su parte J.S. MILL, en su obra *Utilitarismo* (1863, ed. 2009), introduce el criterio de la calidad a la hora de medir los intereses en juego de una acción o una política. Así, en esta obra expone: “Es perfectamente compatible con el principio de utilidad reconocer el hecho de que algunas clases de placer son más deseables y más valiosas que otras. Sería absurdo suponer que los placeres dependen solo de la cantidad, siendo así que, al valorar todas las demás cosas, se toman en consideración la cualidad tanto como la cantidad”. Se refiere J.S. MILL a los placeres que ponen en juego las llamadas facultades superiores.

Frente a la concepción del interés general como la suma de los intereses particulares que llevan a cabo los utilitaristas, bien sea midiendo estos en relación a su cantidad o añadiendo el criterio de la calidad, se presenta el contractualismo de J.J. ROUSSEAU expuesto principalmente en su obra *El Contrato Social* (1762, ed. 1993) y su diferenciación entre la *voluntad general* y la *voluntad de todos*. Como sabemos, su propuesta de contrato social implica “la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad” (ibíd. p. 59) dando lugar a “un cuerpo moral y colectivo que recibe el nombre de *república* o el de *cuerpo político*, al que sus miembros llaman *Estado* cuando es pasivo, *soberano* cuando es activo y *poder* al compararlo con sus semejantes” (ibíd. p. 59). El concepto que posibilita la formación y funcionamiento de este cuerpo social soberano es la *voluntad general*. *Voluntad general* que según ROUSSEAU se diferencia de la *voluntad de todos*, en que aquella solo atiende al interés común, mientras que esta mira al interés privado. En este punto cabe preguntarse cómo se construye la voluntad general en la obra roussoniana. Según HABERMAS, con ROUSSEAU se inicia la sustitución de la legitimación naturalista por una legitimación procedimental: la validez de las normas se establece por las condiciones formales de su justificación (HABERMAS, 1981).

Siguiendo a PEÑA (1995:133-135), ROUSSEAU bosqueja un modelo de comunidad basado en la voluntad general caracterizado por los siguientes rasgos:

- 1) Es una comunidad de sujetos libres. Y aquí libertad significa autonomía: que “los sujetos no obedecen a nadie, sino a su propia voluntad” (ROUSSEAU, 1762). Esto es posible porque los ciudadanos obedecen a normas que resultan de la autodeterminación colectiva, normas que se han dado a sí mismos. Una comunidad de sujetos autónomos ha de ser una comunidad democrática (y viceversa).
- 2) Los sujetos están en una posición de igualdad: “todos se comprometen bajo las mismas condiciones y deben gozar de los mismos derechos” (ibíd). Solo la igualdad hace posible la reciprocidad que establece la fórmula del contrato social, y la superación de la contradicción entre interés particular e interés general. Puesto que lo que cada uno quiera para sí mismo ha de quererlo para los demás, la determinación colectiva se orienta al interés común.
- 3) La voluntad general requiere universalidad. En primer lugar, en cuanto al sujeto: “Para que una voluntad sea general no siempre es necesario que sea unánime, pero es necesario que todas las voces sean tenidas en cuenta” (ibíd). Pero sobre todo en

cuanto al objeto. Y esto en una doble dimensión: en cuanto se aplica a todos y en cuanto expresa un interés común. De la voluntad general resultan normas aplicables a cualquier miembro de la comunidad, y no referidas a intereses particulares. La bondad de los fines de la acción política se mide por su universalidad, es decir, su capacidad de ser auténticamente comunes.

- 4) La voluntad general ha de expresarse por medio de una deliberación pública que no puede ser sustituida ni siquiera por el dictamen de un experto como el Legislador. Tal deliberación ha de ser ejercida sobre la base de una *información suficiente* y en condiciones que garanticen la independencia en la emisión de opiniones: requisitos que expresan la racionalidad que ha de presidir las deliberaciones definitivas de la voluntad general (PEÑA, 1995).

Como podemos observar, las dificultades de llevar a cabo un modelo de comunidad como el propuesto por ROUSSEAU a la práctica, son enormes y ya fueron observados por el propio autor. A pesar de ello su obra y sus conceptos, así como los del utilitarismo inglés han sobrevivido en el imaginario democrático colectivo y han servido de fuente de inspiración de muchos de los sistemas políticos actuales. Sin embargo, en lo referente al concepto del interés general, que es el que nos ocupa, su a menudo vaga utilización por parte de los gobiernos no escapa a las críticas que desde estas tradiciones puede hacerse. Desde el utilitarismo se podría poner el acento en aquellos que ven perjudicados sus intereses individuales por mor de un supuesto fin superior. Desde el contractualismo roussoniano se podría criticar la constante apelación a la voluntad general por parte las autoridades gubernamentales, ya que como hemos analizado, en la obra del filósofo ginebrino, su formación requiere el cumplimiento de unas condiciones, a menudo insalvables en las democracias representativas de nuestros días.

En todo caso, desde una perspectiva teórica el interés general como unidad analítica se enfrenta al reto de la conceptualización, no siempre satisfactoria, por no poder encontrar un consenso entre sus dos componentes: “interés” y “general”, a menudo rivales. Tal es así que algunos autores que se han ocupado de ello han llegado a definiciones del todo confusas como la de BENDITT (1973: 311) en la que sugiere que “an act or policy is in the public interest not because it is in the overall interest of each member of the public, but because it promotes an interest of the public, i.e., an interest of anyone”. Otros autores han querido alejarse de esta discusión para centrarse en los aspectos operacionales del interés general (LEYS y PERRY, 1959) en tanto que el interés general se convertiría en la existencia y aplicación de procedimientos justos (*fair procedures*). Huelga decir que nuestro dilema no se resuelve en absoluto con esta definición. Encontramos también otros esfuerzos por considerar que el interés general no debe entenderse como una acción que beneficie a todos dado que, en algunas situaciones, el interés general puede entenderse como renuncia al beneficio legítimo (HELD, 1970). Esta es sin duda una aportación generosa: se introduce al perdedor (*loser*) como un elemento consustancial del interés general. Pudiendo ser útil en situaciones concretas, el problema resurge en la cuantificación: cuántos perdedores deben

haber para obtener un interés general y, no menos importante, quién decide quién gana y quién pierde. Por último, otros autores han centrado su discusión en términos de coherencia entre la acción y la argumentación en tanto que no bastaría con pretender que una política sea de interés general, y así se exprese, sino que dicha política realmente tenga un beneficio general (OPPENHEIM, 1975).

III. INTERÉS GENERAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Frente a la discusión teórica planteada en el anterior epígrafe, nuestra perspectiva matiza el concepto de *interés general* como un recurso o instrumento dentro de las políticas públicas. Rechazamos la existencia de tal interés como propiedad innata del Estado en la solución o gestión de problemas políticos y sociales, dado que la política es la suma –o agregación– de intereses sectoriales (CROZIER, 1995). Claro está que nuestra voluntad es encontrar una aplicación práctica en el campo de las políticas públicas y no centrar la discusión en los márgenes de la Teoría del Estado de la que bien podríamos encontrar cierta discusión crítica al respecto. Sin ir más lejos, la escuela marxista plantearía que el interés general, si existe, es un instrumento de coacción de la clase dominante. La teoría feminista lo identificaría dentro de la discursividad *masculina* del poder, como el conservadurismo expondría la necesidad de mezclar la defensa del interés general a la durabilidad de las tradiciones. En general, de una u otra manera, el interés general, como asunto político, se vuelve contradictorio en el plano de la *política como proceso* y la *política como resultado*. Sirvan los siguientes ejemplos:

- En el plano de la argumentación del conflicto y las alternativas, el interés general puede ser empleado tanto por el Gobierno como por los colectivos sociales con intenciones manifiestamente opuestas. Pongamos por caso que el Gobierno justifica por interés general la construcción de mil viviendas en la costa para reanimar la economía en tiempos de crisis. Por interés general, de igual forma, los grupos ecologistas se opondrán por el daño que ello puede generar en el bienestar ciudadano y en la protección del medioambiente. Este ejemplo indica que la generalidad del interés es una cuestión de perspectiva, es decir, qué constituye el bienestar general y cómo se enfrenta el conflicto político. Como sabemos, la perspectiva depende de construcciones ideológicas que, si bien parece, algunos llevan tiempo negando, la realidad nos fuerza a no ser ingenuos al respecto.
- En el plano de la articulación de intereses, el interés general como propiedad del Gobierno depende del reconocimiento que se haga de las instituciones en la gestión del conflicto social. La escuela pluralista niega cualquier incidencia de los poderes públicos en el resultado de la política más allá de ser el garante de la libre competición de las facciones de la sociedad civil (LOWI, 2006). La sociedad, de alguna forma, se autoregula por lo que no hay necesidad de establecer tal interés

general. De lo contrario, el neocorporatismo reconoce el papel del Estado y del Gobierno en la definición de las políticas públicas, pero rechaza que el Gobierno tenga una impronta genuina en los resultados dada su interdependencia estructural con grandes colectivos organizados (SCHMITTER, 1979). De hecho, JESSOP (1979) criticó que el avance de la concertación social entre Gobiernos, sindicatos y patronales por toda Europa ponía en riesgo la naturaleza del Parlamento para representar la voluntad popular. Por muy polémico que sea el neocorporatismo, lo cierto es que en los países con tradiciones de Derecho romano se piensa que los grupos de interés deben ser autorizados por el Estado y, en consecuencia, integrados en el desempeño de lo público (WILSON, 1990: 137).

- En el plano de la definición de la agenda gubernamental, el interés general pierde sentido a medida en que consideramos que la interacción entre los actores que la definen no sigue un patrón lineal (o secuencial empezando por los grupos de interés cuyas demandas son recogidas por partidos políticos que llegan al parlamento que legisla para que el gobierno ejecute las políticas con ayuda de la administración pública) sino que se produce de forma triangular (idea de *iron triangles*) o en red (idea de gobernanza). Existen numerosas investigaciones que apuntan que los partidos políticos han dejado de ser los únicos canales de agregación de intereses sociales, por no decir que el Gobierno se entiende ahora como un conjunto de unidades a menudo inconexas cuya capacidad ejecutiva está cada vez más condicionada por la cesión de soberanía a instancias supra- e infra-estatales. Por lo tanto, de una forma u otra, el desempeño de la *política en red* dificulta la gestación de un interés general que no sea resultado de un acuerdo o consenso entre organismos europeos, agencias gubernamentales, los principales grupos de interés y tantos otros más (CHAQUÉS, 2004).
- En el plano de la coherencia de la decisión política, cuando esta no forma parte de una política pública, el interés general se desvirtúa hasta corresponderse con el interés del Gobierno, que no debe recibir la misma consideración. SUBIRATS et al. (2008) nos ayudan a comprender las políticas públicas como un conjunto de decisiones consecutivas y coherentes resultado de la interacción entre los actores que participan en su definición. Cuando nos topamos con ciertas decisiones públicas como por ejemplo, la relativa a la implantación de Eurovegas que contradice un gran número de políticas y legislación vigente, cualquier intento del Gobierno de la Comunidad de Madrid por justificar el interés general de su decisión carece de sentido si no se ha podido encontrar encaje en el entramado legal previo.
- En el plano de la definición de los beneficiados, el interés general es a menudo confundido como beneficio colectivo o global, con su pertinente problema de cuantificación. En la medida en que el interés general se encuadra en el campo de lo abstracto (pensemos en el archimencionado “interés general de los españoles”), y recurrir a él sugiere la existencia de una relación conflictiva entre partes enfren-

tadas, cualquier solución que se tome bajo su invocación no agranda el número de beneficiados ni siquiera resuelve el problema definitivamente porque la propia acción del Gobierno puede no ser acertada. Si pensamos en la política de infraestructuras, centrada en la promoción del tren de alta velocidad y los aeropuertos frente al tren de mercancías, un gran número de economistas han puesto en duda sus beneficios económicos o sociales, y no solo por contradecir la sugerencia de la Unión Europea.

- En el plano de la implementación, el interés general pierde su total sentido cuando el encargado de apropiarse del mismo en la justificación no es el mismo al que le corresponde su aplicación. Por ejemplo, en política energética el Gobierno puede de forma insistente apelar al interés general para evitar un incremento en la tarifa eléctrica a sabiendas de que su capacidad de coacción a las empresas del sector eléctricos es más bien limitado.

Estas consideraciones deben ayudarnos a desarrollar una noción, si bien introductoria, del interés general como un recurso discursivo para la definición de los elementos clave en las políticas públicas, a saber, la asignación y distribución de recursos, la inclusión o exclusión de actores en la toma de decisiones, la definición de los aspectos sustantivos y procedimentales de las políticas y, por último, la elaboración de reglas. Sumado a ello, esta noción rechaza que el Gobierno sea el único actor en posesión de ese recurso, o con la capacidad para darle forma, porque nuestro enfoque tiene una vocación interactiva, es decir, que pretende captar la complejidad de la política actual en la que bordes y funciones de actores e instituciones son inestables y cambiantes. Por tanto, el interés general no supone la concentración del poder en manos del Gobierno ni tampoco la implementación exclusiva por parte de la administración pública. Cuando el Gobierno recurre al interés general lo que observamos es la preferencia por un *estilo* caracterizado por la coacción en la toma de decisiones, la exclusión selectiva de actores, la imposición de una narrativa, la implementación sesgada de la política pública y la restricción en su evaluación. Este estilo alejado en demasía del consenso y el pluralismo político no es solamente un mecanismo para minimizar la posible falta de *virtú* de grupos de interés, se trata además de un ejercicio de reforzamiento de la posición central del Gobierno y, por lo tanto, de su aproximación a la realidad. Sea como fuere, en la medida en que el Gobierno recurre al interés general en contextos determinados, el analista político debe considerar las razones por las que este recurso se aplica y qué supone.

Según el uso que se haga, el interés general adquiere sentidos totalmente diferentes en la que la dimensión “interés general/interés sectorial” varía profundamente de significado: por un lado, cuando la magnitud del problema, o lo que se ha venido a llamar *issue salience*, conduce a la ingobernabilidad y polarización irreconciliable de las partes implicadas. El Gobierno adopta el rol de autoridad pública superior en beneficio del propio funcionamiento del Estado o, como apunta MILLER (1987: 60), para mantener la estabilidad en la sociedad. Por otro lado, cuando la política o decisión pública pretende la redistribución o asignación

de recursos públicos limitados y excluyentes. En tal caso, recurrir al interés general no tiene un sentido *legítimo* sino que busca la exclusión de una parte de los interesados mientras que privilegia a otros actores. Sirva la siguiente tabla para conceptualizar de mejor forma el interés general y su repercusión en los diferentes aspectos de las políticas públicas.

Tabla 1. La aplicación del interés general en el ámbito de las políticas públicas.

Ámbito	Utilidad	Aplicación	
		Se aplica	No se aplica
Sustantivo	Definición de beneficiados y perjudicados	Abstracción, se tienden a minimizar los perjudicados como argumento	Concreción, beneficiados y perjudicados son objeto de interés de la política
	Definición del alcance de la política pública	Alcance limitado	Gran alcance
	Definición del conflicto social	Imposición de una visión	Acordado, tiende a una definición global
	Definición de la prioridad del conflicto social	Condiciona a la opinión pública	Acordada, tiende a la urgencia
Procedimental	Definición del papel de la administración pública en la implementación	Predominio, aunque posibilidad de externalización	Posibilidad de externalización y reparto de tareas
	Definición del tiempo y de los recursos necesarios	Gobierno	Acordado entre todos
Toma de decisión	Definición de los actores que pueden participar	Restringida y excluyente	Competitiva
	Definición del papel del Gobierno	Determinante	Regulador
	Definición de las reglas para tomar decisiones	Imposición	Consensuada
Territorial	Definición de la territorialización de la política pública	Imposición, tiende a la concentración de la decisión en un único nivel	Consensuada, posibilidad de reparto de tareas
	Definición del ámbito de implementación de la política pública	Bloqueo para evitar romper el status quo	Posibilidad de ampliar la política a otras zonas
Evaluación	Definición de la durabilidad de la política	Condiciona a la estabilidad gubernamental	Según la evaluación de los resultados
	Definición de la permanencia de los roles de los actores	Imposición de jerarquía	Cambiante

Fuente: elaboración propia.

El tratamiento del interés general como recurso de los actores, siendo el Gobierno su empleador preferente, lo asemeja categóricamente a otros recursos de políticas públicas como son la infraestructura, el tiempo, el dinero, el derecho, la información o la organización. No obstante, el interés general se circunscribe en el grupo de recursos capaces de

definir los contenidos de la política pública y la relación entre los actores, a saber, el consenso, el apoyo político y la coacción. Puede, incluso, convertirse en un rasgo de los mismos porque su aplicación tiene un carácter transversal pudiendo ser, por ejemplo, el elemento que hace posible que el Gobierno sea capaz de crear mayorías en torno a una problemática –en tal caso sería un elemento del recurso de “apoyo político”– o, al contrario, se puede convertir en la base de la coacción política. Justamente por esta transversalidad, el interés general carece de significado si no es en relación con el “tipo de políticas”, el “estilo de las políticas”, las “relaciones entre los actores” y el “grado de democratización del proceso político”. Apuntamos a continuación varios contextos en los que el interés general gana o pierde significado como garante de la gobernabilidad:

- El interés general carece de sentido en políticas públicas marcadas por un alto sentido de la cooperación, como las políticas constitutivas. Puede llegar a ser un instrumento que evite el conflicto en las políticas distributivas y regulativas. Quizás adquiere mayor sentido en las políticas redistributivas.
- El interés general carece de sentido en sistemas políticos con una cultura basada en el consenso en la definición de las políticas bien sea planteando el compromiso colectivo (estilo reactivo-consensuado) o la prevención de problemas (estilo anticipativo-consensuado). El interés general adquiere significado cuando las políticas públicas se producen como una reacción espontánea o anticipación apresurada a un conflicto. En ambos casos no se pretende el consenso sino la imposición de una solución.
- El interés general carece de sentido cuando las relaciones entre los actores tiende a la cooperación y al pluralismo político.
- El interés general carece de sentido cuando, dado todo lo anterior, el sistema político se caracteriza por una cultura política participativa y prácticas alejadas de la corrupción y el clientelismo político basándose en la *accountability*, la transparencia y la libre competición de intereses.

Por lo tanto, la función del interés general en el proceso político y en el análisis de políticas públicas puede adquirir un sentido práctico en la definición de las relaciones entre los actores y en la definición de los beneficiados y perjudicados por las decisiones políticas. Entendiendo que el interés general no solamente se resume en la “presunta bondad” de cualquier decisión tomada por el Gobierno o implementada por las AAPPs, este se vuelve un recurso para, por un lado, evitar el conflicto y facilitar la gobernabilidad o, por otro lado, excluir a determinados actores con intereses no legítimos para beneficiar a unos colectivos determinados y así evitar el flujo de la información. No debemos confundir “interés general” con “beneficios mayoritarios” dado que lo primero corresponde a la justificación del problema y lo segundo corresponde a los resultados de la propia política.

IV. CONCLUSIONES

La principal conclusión de este trabajo es la negación del interés general como algo intrínseco a la acción gubernamental. Consideramos que existe una mala interpretación del interés general como sinónimo del bien común, la voluntad general o el bienestar colectivo. En la mayoría de ocasiones la apelación al interés general va acompañada de una moralina que favorece la visión del Gobierno por encima de otras *malintencionadas* o *perjudiciales*. Somos contrarios a los planteamientos que interpretan el interés general como el “mito fundador” de la actividad política y administrativa (MENY, 1990). Si bien hemos reconocido que existen contextos en los que el Gobierno bien debe ejercer su autoridad institucional en beneficio de la gobernabilidad, menos oportuno nos parece recurrir al interés general por norma general, planteando que no hay alternativa, a veces incluso favoreciendo a ciertos colectivos por la exclusión de otros. Para ayudarnos a sintetizar nuestras ideas, recurrimos a las opiniones de J.D.B. MILLER quien se preguntaba sobre la existencia del interés general en un libro más amplio sobre la naturaleza de la política:

“It may be argued that certain matters are so widely agreed on that they constitute an objective general interest: people do not say much about them but take them for granted. The safety of the state, the stability of the currency, a favourable balance of payments, the sanctity of the constitution, the prevention of large-scale unemployment: it is matters like these that one might regard as providing a substratum of common concern” (MILLER, 1962: 56).

“But it is important to stress that this would represent, at the best, a *majority* interest, a collection of separate interests agreed for the time being on common aims. Moreover, this majority coalition might break down once the question of means arose. It is one thing to say that the state must be protected from invasion, but another to agree on how this is to be done. Similarly, there are many ways of ensuring a stable currency or defending the balance of payments. Once the question of means arise, a society finds itself once again differing in opinion” (MILLER, 1962: 57).

“In its most usual employment in politics, the general interest is a fake. This most usual employment is by governments in their propaganda. Governments make things more difficult for themselves by stating that they have the people behind them, that the nation is united, and that the common good is constantly being served by their administration” (MILLER, 1962: 59).

Si bien compartimos el grueso teórico de este autor, la pretensión de este trabajo ha sido desgranar el significado del interés general como un recurso en el ciclo de las políticas públicas. De haberlo hecho, el lector compartirá la opinión de que la discusión en torno al interés general es de gran relevancia para evaluar la acción del gobierno, reclamar mayores esfuerzos en la justificación de las decisiones políticas y reforzar el sentido democrático y

plural de la política. En todo caso, como apunta GALDSTON (2007), el interés general es útil cuando aquéllos que lo invocan reconocen sus limitaciones en la práctica y el riesgo que corren de añadirle tintes normativos. Para concluir, hacemos uso de una cita de MATHIOWETZ:

“Contemporary usage of the term “interest” shows no particular tendency toward atomism, nor does it privilege the individual as a site of agency and responsibility. Talk of groups as “having an interest,” of a group of people as “an interest,” or of the “community interest” or the “national interest” or the “public interest,” all connote interests which may incorporate or transcend the benefit of individuals or their needs, wants, preferences and desires. Indeed, people speak of interest in ways that have little or nothing to do with people at all, whether individually or in groups” (MATHIOWETZ, 2008: 630).

V. BIBLIOGRAFÍA

- BEALEY, F.: *Diccionario de Ciencia Política*, Istmo, Madrid, 1999.
- BENDITT, T.: “The Public Interest”, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 2, núm. 3, 1973, pp. 291-311.
- BENTHAM, J.: *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Batochae Books, Kitchener (Ontario), 2000[1780].
- CHAQUÉS, L.: *Redes de Políticas Públicas*. CIS, Madrid, 2004.
- CROZIER, M.: “La posición del Estado ante los otros actores”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n. 2., 1995.
- GALDSTON, W.A.: “An old debate renewed: the politics of the public interest”, *Daedalus*, Vol. 136, núm. 4, 2007.
- GUNN, J.A.W.: “Jeremy Bentham and the Public Interest”, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 1, núm. 4, 1968, pp. 398-413.
- HABERMAS, J.: *Teoría de la Acción Comunicativa*, Madrid, Taurus, 2003[1981].
- HELD, V.: *The Public Interest and Individual Interests*, Basic Books, New York, 1970.
- JESSOP, R.: “Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy”, en P.C.SCHMITER y G. LEHMBRUCH (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres, 1979
- LEYS, W. y C. PERRY: *Philosophy and the Public Interest*, Committee to Advance Original Work in Philosophy, Chicago, 1959.
- LOWI, T.J.: “The Plural Forms of Pluralism”, en R. EISFIELD (ed.), *Pluralism: Developments in the Theory and Practice of Democracy*, Barbara Budrich, Opladen, 2006.
- MENY, Y.: “Los grupos de interés en Francia”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.9, 1990.
- MILLER, Ch.: *Lobbying Government*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- MILLER, J.D.B.: *The Nature of Politics*, Gerald Duckworth & Co., Londres, 1962.
- MILL, J.S.: *El Utilitarismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2007[1861].
- OPPENHEIM, F.E.: “Self-Interest and Public Interest”, *Political Theory*, Vol. 3, núm. 3, 1975, pp. 259-276.

- PEÑA, J.: “Rousseau y la idea de comunidad política”, *Revista Isegoria*, núm. 11, 1995, pp. 126-143.
- ROUSSEAU, J.J.: *El Contrato Social*, M.E. Editores, S.L, Madrid, 1993[1762].
- SCHMITTER, P.C.: “Still the Century of Corporatism?”, en P.C.SCHMITTER y G. LEHM-BRUCH (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres, 1979.
- SUBIRATS, J.; P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE: *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.
- WATTS, D.: *Pressure Groups*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2007.
- WILSON, G.K.: *Interest Groups*, Basil Blackwell, 1990.