
Actors polítics i acció col·lectiva

PID_00246659

Luz Muñoz Márquez

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El concepte d'acció col·lectiva i diferents nominacions	7
1.1. Proliferació de noms	9
2. Els grups d'interès i l'estructura de poder	12
2.1. Altres enfocaments sobre l'acció col·lectiva: l'estructura d'oportunitat política	14
3. L'anàlisi de les xarxes de polítiques públiques	16
3.1. Les xarxes d'actors entorn de problemes globals	20
4. Governança	23
Exercicis d'autoavaluació	27
Solucionari	29
Bibliografia	30

Introducció

Aquest mòdul explica els conceptes bàsics de l'acció col·lectiva, les seves característiques i el seu paper en el sistema polític. A més es reflexiona sobre les diferents denominacions de l'acció col·lectiva des d'un punt de vista teòric i se'n fa l'anàlisi.

Una vegada plantejades les diferents tipologies, el mòdul focalitza la teoria dels grups d'interès i explica a l'alumne quines són les variables que faciliten o impedeixen que els grups d'interès influeixin en el resultat final de les polítiques públiques.

L'alumne obtindrà informació sobre els marcs analítics desenvolupats, principalment per la ciència política i la gestió pública, per a entendre el paper dels grups d'interès tenint en compte la capacitat de l'Estat i de les institucions a l'hora de delimitar aquesta acció. Per a això es recorre a les anàlisis de les xarxes de polítiques públiques i a l'anàlisi de la governança. Totes dues anàlisis permetran que l'estudiant tingui una perspectiva àmplia sobre quan, com i per què l'acció dels grups d'interès és intrínseca al funcionament dels sistemes democràtics i la creixent complexitat dels assumptes públics.

Objectius

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

- 1.** Saber situar els conceptes d'acció col·lectiva, grups d'interès, societat civil, tercer sector i moviment social.
- 2.** Poder identificar les diferents teories que analitzen l'acció col·lectiva i diferenciar entre actor públic i privat.
- 3.** Comprendre el paper de l'acció col·lectiva en les democràcies contemporànies.
- 4.** Analitzar quins són els factors en un context polític determinat que faciliten o dificulten que l'acció col·lectiva aconsegueixi influir en el resultat de la política pública.
- 5.** Poder entendre la metàfora de la xarxa de polítiques públiques per a explicar les normes formals i informals i també els actors que intervenen en una política pública.
- 6.** Identificar les característiques i les tipologies de xarxes de polítiques públiques.
- 7.** Comprendre el concepte de governança i relacionar-lo amb fenòmens contemporanis com la globalització i el desenvolupament de sistemes de govern multinivell.

1. El concepte d'acció col·lectiva i diferents nominacions

Un dels factors clau a l'hora d'entendre el procés d'elaboració de les polítiques públiques és la interacció dels diferents actors polítics que participen en l'elaboració i la implementació de la política pública. La noció d'actor s'entén des d'un punt de vista individual i des d'un punt de vista col·lectiu. Per exemple, el president d'un ajuntament és un actor polític igual que ho és una organització ecologista com Greenpeace o Amics de la Terra, o bé una organització sindical o empresarial com la Federació de la Indústria de l'Alimentació i Begudes (FIAB). Òbviament no tots els actors tenen el mateix pes ni el mateix accés a la presa de decisions

D'altra banda, és necessari distingir entre actors públics i membres de l'Administració pública i actors privats.

Els actors públics es divideixen principalment en dos grups:

1) Polítics, entre els quals es troben els ministres, els consellers i altres membres del govern. Es tracta d'actors que tenen un càrrec públic temporal lligat a l'exercici d'un govern concret.

2) Membres de l'Administració pública, entre els quals el grup més nombrós és el dels funcionaris, però també hi ha altres membres de l'Administració pública que no són funcionaris, com els interins i altres contractats temporals en un servei de l'Administració pública.

Els actors privats es poden classificar en diversos grups i tots ells constitueixen diferents tipus d'acció col·lectiva:

1) Partits polítics.

2) Grups d'interès (n'hi ha de diverses tipologies, que engloben grups d'interès sectorial i grups que defensen causes d'interès general):

- Associacions empresarials
- Associacions professionals
- Associacions ciutadanes i fundacions (en general organitzacions no governamentals o ONG)
- Sindicats

3) Moviments socials

Un dels temes de discussió més rellevants en relació amb l'elaboració de les polítiques públiques és l'asimetria de poder entre els diferents actors. L'anàlisi de polítiques públiques en general i dels grups d'interès en particular ha demostrat que encara que sol haver-hi nombrosos actors implicats en una política pública determinada (sindicats, associacions professionals i empresarials, experts i ONG), no tots tenen la mateixa capacitat d'influència. En els propers apartats d'aquest mòdul, en primer lloc es farà referència a la definició del concepte i a les diferents tipologies d'acció col·lectiva. En el següent s'explicaran algunes de les teories que han estat més influents a l'hora d'analitzar el paper de l'acció col·lectiva en les polítiques públiques.

En l'anàlisi de les polítiques públiques, l'acció col·lectiva s'entén com les accions d'un grup que emmarquen la interacció entre societat i Estat. Es considera que aquesta interacció influeix molt significativament sobre com es formen i s'articulen els interessos dels ciutadans. Mitjançant l'organització i l'acció col·lectiva (ocasional o amb certa continuïtat), els ciutadans defensen i promouen interessos en la societat, la qual cosa porta a establir moltes vegades vincles amb les institucions i altres organitzacions de l'Estat. Molts d'aquests vincles s'estableixen a fi d'aconseguir canvis en la política o bé perquè aquests interessos quedin representats en les decisions públiques.

D'una manera molt simple, es pot reconèixer l'acció col·lectiva a partir dels següents elements:

- L'existència d'un grup organitzat que comparteix necessitats i objectius.
- Els participants del grup són lliures de participar en l'acció. És a dir, no estan obligats legalment a pertànyer al grup.
- El resultat de l'acció no pot ser gaudit exclusivament pels que han participat en la consecució (tret que existeixin regles addicionals que en limitin l'accés, per exemple a certs col·lectius).

Els tres elements suggereixen que l'acció col·lectiva neix de l'organització d'un grup d'individus de manera més o menys espontània sense que hi hagi un element de coerció en la seva participació. A més, el grup ha de compartir uns objectius comuns en relació amb un problema públic o en oposició a les accions dels governs.

«Amb accions col·lectives, esporàdiques o continuades, els ciutadans defensen o promouen els seus interessos en la societat, la qual cosa fa que es creïn contactes i/o relacions amb les institucions que formen l'Estat» (Jordana, 2006).

Malgrat la seva rellevància, el concepte d'acció col·lectiva té unes fronteres molt difuses i agrupa partits polítics que tenen com a objectiu aconseguir el poder i governar, i altres accions que tenen com a principal objectiu defensar interessos sectorials o causals. En aquest apartat, però, només ens centrarem en els grups d'interès i en els moviments socials com a actors que no tenen com a objectiu formar part de les institucions de representació formal (parlament i

govern), a diferència dels partits polítics, que conviuen estructuradament amb els actors públics mitjançant la seva participació i pertinença a les institucions públiques com a membres del govern o representants legislatius.

Accés a la política dels grups d'interès

Els grups d'interès i els diferents tipus d'acció col·lectiva busquen tenir accés als escenaris de la política i a les institucions per diverses raons. D'una banda, busquen informar les institucions de les seves preferències polítiques i de la importància de la seva causa; d'altra banda, també busquen la seva supervivència com a organitzacions. La interacció amb els poders públics pot servir per a augmentar el seu nombre de membres (davant de la perspectiva d'un major èxit de la causa que defensen) i millorar el seu estatus financer gràcies a l'accés a fons públics, a més d'aconseguir suport polític.

1.1. Proliferació de noms

L'anàlisi de l'acció col·lectiva en els sistemes democràtics es fa des de diferents perspectives teòriques, la qual cosa comporta una confusió terminològica entorn de la utilització de paraules com grups d'interès, organitzacions d'interessos, grups de pressió, associacions d'interès i en alguns casos lobbys. No hi ha, a més, un consens teòric sobre com definir els grups d'interès, i per tant, en general, hi ha certa ambigüitat a l'hora de definir què és i que no és un grup d'interès. La majoria de vegades es tendeix a pensar que un grup d'interès és un lobby professional (consultories i despatxos d'advocats que representen un actor privat davant de les autoritats) o grups d'interessos econòmics i sectorials, com l'associació d'empreses de la indústria farmacèutica, alimentària, armamentística o financera. Aquesta visió deixa de banda l'acció d'influència d'altres grups de caràcter causal o d'interès general, que es consideren com una categoria independent de grup d'interès. Aquesta ambigüitat i el caràcter controvertit de l'actuació d'alguns grups d'interès fan que en general hi hagi certa sospita sobre la seva aportació al procés polític. Encara que en la teoria de polítiques públiques es reconeix clarament que són un actor clau per a entendre el resultat de les polítiques públiques, la seva anàlisi és complicada per aquesta ambigüitat, cosa que explica en part les múltiples denominacions d'aquest tipus d'acció col·lectiva.

La qüestió dels noms per a definir l'acció col·lectiva es complica si a més es pretén diferenciar les diferents accions per les finalitats que es persegueixen. Quan s'entra en el terreny de les causes ciutadanes, les perspectives teòriques són encara més fragmentades i això comporta noves nominacions: societat civil, organitzacions del tercer sector, organitzacions no governamentals (ONG), organitzacions sense ànim de lucre, organitzacions voluntàries, grups de defensa de causes ciutadanes, etc. S'ha d'advertir que aquesta diversitat de denominacions es deu també a l'enorme heterogeneïtat de formes en les quals els interessos socials i econòmics intervenen en el procés polític. Una altra raó és que els estils organitzatius i les formes d'acció són molt diversos, de tal manera que una organització no governamental pot dedicar-se a influir en el procés polític (fent incidència política i, per tant, actuant com a grup defen-

sor de causes), o bé ser proveïdora de serveis socials ajudant persones en risc d'exclusió i per tant exercint una funció de tercer sector. I també existeixen ONG que duen a terme ambdues activitats o funcions.

La interacció entre grups, causes i govern: Càritas i la política d'habitatge

Càritas és una ONG de l'Església catòlica que ofereix serveis d'ajuda social. Al mateix temps una altra de les seves activitats és interactuar amb els governs amb l'objectiu d'influir en el resultat de la política. Per exemple, durant la crisi econòmica que va començar el 2008, aquesta ONG va dur a terme diferents intercanvis d'informació i de punts de vista amb els governs sobre com solucionar el problema dels desnonaments i com millorar la política d'habitatge. En una nota de premsa del 29 de desembre de 2012, per exemple, expressava el següent: «Càritas Diocesana de Barcelona insta el Govern a abordar el problema de l'habitatge més enllà de les hipoteques i aposta per la mediació. Càritas està vivint directament el greu problema de sobreendeutament de moltes famílies. Aquesta situació ens està conduint a una altra alarmant realitat: la fractura social per l'augment de persones que viuen en l'exclusió, conseqüència, en molts casos, de la pèrdua de l'habitatge i de la feina. Per aquesta raó, des de Càritas Diocesana de Barcelona entenem que, de manera complementària a les proposicions de llei o a les que, ara com ara, tan sols són qualificables com a «recomanacions» del Ministeri d'Economia, és imprescindible que es considerin una sèrie d'aspectes essencials que detectem com a fruit de la nostra experiència diària i que, si no es tenen en compte, dificultaran la resolució de les problemàtiques generades. Així, defensem que, a l'hora d'abordar el problema de la pèrdua de l'habitatge, el Govern ha de considerar no només els deutes hipotecaris sinó també els que generen els impagaments de lloguers. Finalment, instem el Govern a promoure una política que asseguri un habitatge de lloguer assequible per a totes aquestes famílies».

Font: Càritas Diocesana. <http://www.caritasbcn.org/es/node/2216>, [consulta: maig de 2017].

Teoria sobre l'acció col·lectiva de causes d'interès general

Es poden distingir, almenys, quatre enfocaments: la teoria de la societat civil, la teoria del tercer sector, la teoria dels grups d'interès i la teoria dels moviments socials. Cadascuna d'aquestes aproximacions es refereix essencialment al mateix fenomen (l'acció col·lectiva de caràcter social o de causes d'interès general) i comparteixen preocupacions intel·lectuals similars sobre les conseqüències de l'acció col·lectiva en les polítiques públiques (Andrews i Edwards, 2004; Johnson i Prakash, 2007; Muñoz, 2013).

1) Societat civil: aquesta denominació s'utilitza en un sentit ampli i es refereix a l'amalgama d'ONG, intel·lectuals, moviments socials i altres iniciatives privades que actuen en contra de pràctiques corruptes i autoritàries dels governs (Pérez Díaz, 1997; Pérez Díaz i López Novo, 2003).

2) Tercer sector: el tercer sector agrupa un conjunt ampli d'associacions sense finalitats de lucre. S'entén que el tercer sector comprèn organitzacions privades que són estructuralment heterogènies i diverses en els seus objectius, metes i propòsits (Salamon i altres, 2003; Ruíz Olabuenaga, 2006), per exemple les associacions de pares, les cooperatives agrícoles, les ONG de lluita contra l'exclusió social o les associacions d'ajuda contra el càncer.

3) Grups d'interès: igual que la definició de societat civil, el concepte de grup d'interès comprèn una enorme varietat d'organitzacions, que difereixen substancialment en la seva missió i en l'escala de les seves operacions, i també en les seves estratègies i tàctiques d'influència sobre els diferents nivells de govern (Mahoney, 2008; Beyers i altres, 2008). Es defineixen de manera àmplia com a associacions voluntàries (en el sentit que els membres no estan legalment obligats a pertànyer-hi), independents del sistema d'institucions de representació formal i que tenen com a objectiu influenciar les decisions dels governs (Walker, 1991; Andrews i Edwards, 2004).

4) Moviments socials: els moviments socials són xarxes informals d'interacció entre una pluralitat d'individus, grups i organitzacions immersos en un conflicte polític o cultural, sobre la base d'una identitat col·lectiva. Plantegen desafiaments col·lectius gràcies al suport de persones que comparteixen objectius comuns i una solidaritat de grup, en una

interacció mantinguda en el temps en contra d'elits, oponents i autoritats (Tarrow, 1997; Diani i McAdam, 2002; Ibarra, 2005)

En resum, l'acció col·lectiva sigui quina sigui la forma que prengui, influeix en la manera com les democràcies resolen les demandes i conflictes de la societat i afecta les decisions públiques. La seva activitat, amb independència del model d'organització i el tipus d'interès que defensa, té com a finalitat influir en la formulació i la implementació de les polítiques públiques (Grant, 1989; Molins, 1996).

2. Els grups d'interès i l'estructura de poder

Com s'ha dit abans, la importància dels grups d'interès en les polítiques públiques ha estat àmpliament reconeguda, tant pels enfocaments clàssics (pluralistes i elitistes) com per enfocaments més recents, com l'anàlisi de xarxes i la governança. Una de les aportacions més importants de l'anàlisi de les polítiques públiques ha estat reconèixer que no es pot analitzar la política com un tot. En paraules de Lowi (1964), no existeix una estructura de poder única en la qual actors privats i públics interactuen per definir una política determinada. S'ha d'analitzar cada política pública com una arena que tendeix a desenvolupar una estructura i una dinàmica pròpia i que, al mateix temps, està formada per un conjunt d'actors específic.

Aquesta idea de Lowi ha estat desenvolupada per altres autors que han creat metàfores que ens ajuden a entendre com es distribueix el poder i com està formada cada arena política en la qual es desenvolupa una política pública. Sabatier (1991, 2007) actualitza aquesta idea amb el concepte de subsistema polític, que es refereix a les pautes d'interacció entre actors que defineixen el procés de presa de decisions en àrees polítiques específiques, generalment formades per membres del poder executiu (govern), del poder legislatiu i grups d'interès.

Institucions i context polític com a marc que determina la capacitat d'acció i d'influència dels grups d'interès

L'acció col·lectiva en general i els grups d'interès en particular no estan hermèticament aïllats sinó que estan condicionats pel seu entorn, polític, social i econòmic (March i Olsen, 1984). L'entorn polític determina els límits i les oportunitats que tenen els grups d'interès per aconseguir els seus objectius polítics (Baumgartner i Leech; 1998; McAdam i altres, 1999; Eising, 2007). En la teoria es distingeixen almenys tres elements rellevants de l'entorn polític: 1) la intervenció de l'Estat en la política; 2) l'estructura institucional; 3) el procés polític. Aquests tres elements estan interrelacionats i s'influeixen mútuament. No hi ha un únic enfocament que integri els tres elements en una sola anàlisi. En canvi, hi ha un conjunt de teories que expliquen de manera independent la importància de l'Estat com un actor amb capacitat per a determinar el resultat de la política; i d'altra banda, la importància de les institucions en els patrons d'intermediació de l'Estat amb els grups socials (Skocpol, 1979; Atkinson i Coleman, 1989; Baumgartner i Jones, 1993; Marsh i Smith, 2001; Jones i Baumgartner, 2005).

Hecló (1978) desenvolupa una altra metàfora, coneguda com els triangles de ferro, per a referir-se al sistema d'actors que dominen les decisions dins d'una política pública (en general format pel govern, la burocràcia i els grups d'interès). Aquest concepte difumina les fronteres entre el públic i el privat, i crea una concepció que les decisions públiques (d'interès general) són preses per un grup d'actors limitat que forma una elit política. En resum, el que ens diuen aquests enfocaments és que les decisions i el resultat de la política pública no es poden entendre únicament com les decisions dels governs de manera autònoma ni tampoc únicament com a resultat de la influència dels grups d'interès. És la interacció entre actors públics i privats (grups d'interès) en cada política pública el que explica en gran part què es decideix, com es decideix i amb quines conseqüències per a l'interès general.

La regulació del consum de tabac

Durant dècades, el consum de tabac no es va considerar un problema de salut. Els resultats de diversos estudis científics comencen a demostrar des dels anys cinquanta del segle XX els efectes del fum del tabac en la salut, sobretot en la població més exposada o vulnerable (nens, dones embarassades i ancians). Això fa que una política en la qual els grups d'interès que representen les indústries tabaqueres són els únics que tenen accés als governs i que poden influir en el resultat de la política vagi perdent autonomia a mesura que sorgeixen altres actors i grups que defensen el dret a la salut. El canvi legislatiu en la regulació del consum del tabac que s'estén mundialment a principis del segle XX, no pot entendre's sense la pressió de nous grups (ONG de pacients i metges) i d'actors públics internacionals com l'Organització Mundial de la Salut, que busquen un canvi legislatiu. Aquest canvi s'aconsegueix a Espanya el 2005 i es reforça el 2010 amb l'aprovació de la Llei 42/2010, de 30 de desembre, per la qual es modifica la Llei 28/2005, de 26 de desembre, de mesures sanitàries enfront del tabaquisme i reguladora de la venda, el subministrament, el consum i la publicitat dels productes del tabac.

Per tal d'acabar d'entendre millor els interessos en la nova política i els grups que hi intervenen o que se'n poden veure afectats, es poden tenir en compte les següents dades:

- La patronal empresarial CEOE i els sindicats majoritaris, UGT i CCOO, que comparteixen l'esperit de la Llei, adverteixen que pot posar en perill les relacions laborals i comportar importants costos per a les empreses per la pèrdua de productivitat.
- A Espanya 7,3 milions de treballadors fumen. Un 70% del total –5,1 milions– estaria afectat per la Llei, que són els que fan la seva activitat laboral en centres de treball tancats. Un estudi elaborat per l'empresa Aire Limpio, especialista en solucions per a millorar la qualitat de l'aire en edificis, calcula que les empreses perdrien uns 10,12 euros diaris per cada treballador que fuma, la qual cosa equivaldria a més de 2.287 euros a l'any.
- El càlcul parteix d'un salari brut anual de 18.000 euros i que cada cigarret, inclòs l'acte d'assaborir-lo i el desplaçament a la via pública, exigiria 15 minuts i 15 segons a l'empleat. Posant que el treballador abandonés el seu lloc de treball per encendre quatre cigarretes, malgastaria una hora i un minut al dia, la qual cosa equivaldria a 28,7 dies laborals. En una empresa mitjana, amb uns 500 empleats, traslladar les sales de fumadors al carrer implicaria una pèrdua de 450.000 euros a l'any. Si la companyia tingués una plantilla de més de 2.500 treballadors, el cost es dispararia a 1,1 milions d'euros.

Font de les dades: M. Gómez (2010).

2.1. Altres enfocaments sobre l'acció col·lectiva: l'estructura d'oportunitat política

Una bona part dels estudis sobre la influència de l'acció col·lectiva subratlla la importància de l'estructura d'oportunitat política (EOP) com a factor explicatiu de la seva capacitat d'influència. El concepte és desenvolupat per l'escola de l'anàlisi relacional i la protesta política dels moviments socials (Tarrow, 1997; McAdam i altres, 1999).

L'estructura d'oportunitat política es pot definir com un conjunt d'elements del context institucional que determinen la capacitat dels grups socials per a influenciar els resultats de la política. Els factors que es tenen en compte són: l'organització de les institucions polítiques; l'alineament dels grups que formen part de l'acció col·lectiva amb les elits (afinitat o enfrontament ideològic); la repressió o permissivitat respecte a les seves activitats i l'obertura del sistema polític vigent (grau de democratització i liberalització) (Tarrow, 1997; Ibarra, 1998). Aquesta idea es complementa amb la idea dels recursos externs al grup que redueixen el cost de l'acció col·lectiva, posen al descobert aliances potencials i mostren els punts vulnerables dels poders públics (Ibarra, 2005).

No obstant això, els autors del concepte reconeixen que existeix certa imprecisió i vaguetat (McAdam i altres, 1998; Jutta, 2007). La seva utilitat consisteix a reunir diferents elements del context polític i social que expliquen l'èxit o fracàs de l'acció col·lectiva, però és difícil la identificació de variables que configuren cadascun d'aquests elements.

L'estructura d'oportunitat política es pot dividir en dos elements substancials:

- 1) El caràcter estructural, que inclou l'obertura del sistema polític, per tant la dificultat o facilitat d'accés dels actors polítics. Aquest element varia d'un país a un altre i d'un sector a un altre, no només per les característiques del sistema polític (democràtic o no), sinó també per la sèrie d'institucions que històricament condicionen l'accés dels grups en una política determinada.
- 2) El segon element té a veure amb el procés polític i es refereix a la receptivitat del sistema polític a les demandes dels grups socials. L'últim element està format per un conjunt de factors, com els canvis en l'opinió pública, les preferències dels actors polítics, la divisió entre elits, esdeveniments inesperats i crisis, i altres variables que poden afectar el context polític.

Tots dos elements estableixen els límits de les oportunitats existents per a l'acció col·lectiva.

Durant els anys seixanta i setanta –igual que en la literatura sobre els grups d'interès–, la perspectiva dels moviments socials se centra en la protesta política en l'àmbit estatal, però a partir dels anys noranta hi ha una creixent atenció al procés de contesa política en altres àmbits, l'europeu i també el transnacional (Keck i Sikkink, 1998; Imig i Tarrow, 2001; Tarrow, 2005). Els resultats de la recerca són desiguals i apunten cap a una tendència vaga dels moviments socials a interactuar amb diferents nivells de govern. Imig i Tarrow (2001) demostren que el 95% dels temes de la protesta política i de la interpell·lació dels moviments socials a les autoritats està delimitat per l'àmbit nacional, cosa que se suma al fet que el 80% de les demandes cap a la Unió Europea es dirigeix primer als governs nacionals.

L'explicació és la concentració dels recursos materials i econòmics dels grups en l'àmbit nacional i l'existència d'una estructura d'oportunitat política més atractiva en l'àmbit estatal que en l'europeu; els grups només canvien aquesta estratègia quan perceben oportunitats reals d'influència en l'esfera europea (Imig i Tarrow, 2001). Estudis recents sobre la mobilització dels grups d'interès a Europa demostren que els grups que tenen més poder en l'àmbit nacional també són més actius en l'àmbit europeu, la qual cosa significaria que un sistema de govern multinivell reforçaria les existents diferències entre grups socials i ONG, en lloc de reduir-les (Beyers, 2002; Kriesi i altres, 2007). El factor explicatiu d'aquest patró són els recursos de l'organització i la capacitat aconseguida per tenir una posició més o menys privilegiada en el sistema polític. Aquest és el cas d'algunes ONG, per exemple, les ONG de desenvolupament a Espanya, que aconsegueixen ampliar la seva capacitat d'influència en l'àmbit transnacional gràcies al seu accés a recursos com l'estructura transnacional de la xarxa d'organitzacions a la qual pertanyen i al prestigi obtingut nacionalment i internacionalment, com Intermón Oxfam i Metges Sense Fronteres.

3. L'anàlisi de les xarxes de polítiques públiques

Els anys noranta del segle XX, es desenvolupa un enfocament que pretén integrar diverses idees que expliquen el paper dels grups d'interès i la seva influència en les polítiques públiques anomenat teoria de les xarxes de polítiques públiques. Aquesta perspectiva té en compte la intervenció de l'Estat (capacitat dels governs i de les institucions públiques) en la presa de decisions, però també té en compte altres factors com l'estructura de la xarxa d'actors. L'enfocament de les xarxes de polítiques públiques destaca les relacions d'interdependència amb els grups d'interès en diferents sectors d'activitat.

Les xarxes de polítiques públiques es defineixen com «el conjunt de regles formals i informals entre un grup d'actors públics i privats, amb interessos diferents però interdependents i que, actuant en un mateix context, duen a terme debats de tipus horitzontal, no jeràrquics, per a definir alternatives, formular o implementar polítiques (Coleman, 2001).

La diversitat de patrons d'interacció entre actors públics i privats no es pot analitzar emprant un únic model, en cada subsistema existeix una estructura concreta de la xarxa. La teoria de les xarxes de polítiques públiques utilitza extensament metàfores com comunitat política (*policy community*), xarxes de polítiques públiques (*policy network*) i xarxes entorn de problemes (*issue network*) per a referir-se a patrons concrets d'interacció entre actors privats i l'Estat (Hecló, 1978; Atkinson i Coleman, 1989; Richardson, 2000; Chaqués, 2002 i 2004).

Els models més genèrics són la comunitat política (*policy community*) i la xarxa entorn de problemes (*issue network*), però entremig es fan diverses distincions, basades en diferents dimensions com el nombre i el tipus de participants, les funcions que duen a terme i l'equilibri de poder a la xarxa (per exemple, Van Waarden 1992).

Una de les primeres tipologies desenvolupada per Atkinson i Coleman (1989) es basa en vuit prototips de xarxes polítiques, que es diferencien segons els recursos estructurals que té l'Estat i altres actors que intervenen en la xarxa. Aquests autors distingeixen dos eixos estructurals en una xarxa. D'una banda els recursos que té l'Estat i que defineixen la seva capacitat i la seva autonomia a l'hora de controlar la política; d'altra banda, la capacitat d'organització dels grups d'interès. Una comunitat política està formada per un nombre reduït d'actors que domina la negociació amb l'Estat. Els actors públics i privats comparteixen els mateixos objectius i tenen creences i valors similars entorn de la política, cosa que facilita la presa de decisions per consens. Existeix un

monopoli de la representació d'interessos en una sola organització. Aquest model de xarxa manté una considerable estabilitat gràcies al consens entre els actors i a les barreres d'accés de nous actors. Una *issue network* es caracteritza per un nombre elevat de participants i no hi ha consens sobre els objectius de la política. No s'identifica un monopoli en la representació d'interessos ni un únic organisme o autoritat pública que monopolitzi la presa de decisions, i per tant es multipliquen les vies d'accés als escenaris de la política.

No existeix un consens sobre les variables que s'han de tenir en compte a l'hora de definir les característiques de la xarxa, i diferents estudis n'estableixen un conjunt més o menys detallat per a analitzar l'estructura de la xarxa (Atkinson i Coleman, 1989; Van Waarden, 1992; Marsh i Smith, 2001). Per exemple, es mesura l'autonomia de l'Estat a partir de variables com l'existència d'un marc legislatiu estable de la política i la seva capacitat per a dur a terme els seus objectius, gràcies a un conjunt de recursos (capacitat de crear la seva pròpia informació, recursos econòmics i recursos humans). La mobilització i la capacitat d'influència dels grups d'interès es calculen a partir del grau de monopolització en la representació d'interessos, la cohesió interna del grup i el nombre d'actors que intervenen a la xarxa.

Fins als primers anys de la dècada de 1990, aquesta perspectiva està vinculada a estudis emmarcats en un context nacional. Aquesta situació es transforma amb l'aparició d'estudis més recents que centren l'atenció en les conseqüències de canvis estructurals en els patrons d'interacció dels grups d'interès amb l'Estat. En concret, tenen en compte l'emergència d'un sistema multinivell de govern, en el qual adquireix rellevància l'àmbit geogràfic de la política (Richardson, 2000; Eising, 2007). En la següent taula es resumeixen i s'expliquen algunes de les variables que es tenen en compte per a analitzar l'estructura d'una xarxa de polítiques públiques.

Dimensions en l'estructura de la xarxa de polítiques públiques

Dimensió	Comunitat política	Xarxa ajustament a problemes
Nombre de participants	Molt limitat, alguns són exclusos	Ampli: n'hi ha de molts tipus i no en domina cap
Tipus d'interès	Econòmic, professional	Social
Integració dels participants	Elevada i d'alta qualitat	Accés variable
Freqüència dels contactes	Elevada	Variable
Continuïtat dels participants	Elevada	Variable
Consens	Comparteixen valors bàsics, ampli acord i tendència al consens	Cert acord, però el conflicte està present
Recursos dins de la xarxa	Intercanvi de recursos en un pla d'igualtat	Limitats i distribuïts desigualment

Font: elaboració pròpia a partir de Richardson, 2000, i Jaqués, 2004.

Dimensió	Comunitat política	Xarxa ajustament a problemes
Distribució de poder entre els participants	Mobilització elevada, lideratge fort Equilibri: relació de suma positiva	Mobilització baixa, lideratge feble o absent Poder desigualtat, relació de poder de suma negativa.

Font: elaboració pròpia a partir de Richardson, 2000, i Jaqués, 2004.

La xarxa de polítiques públiques és una metàfora atractiva per a analitzar la formulació de les polítiques públiques, ja que emfatitza la manera com cada política és el resultat d'una complexa interacció de diferents actors (persones i organitzacions). És a dir, es basa en la idea que tota política pública està emmarcada en un context de relacions i dependències. A més, ajuda a entendre d'una manera més informal com funcionen les polítiques en la realitat (*real politics*).

D'altra banda, l'anàlisi de xarxes de polítiques públiques ajuda a entendre els canvis crítics en la governança política de les democràcies modernes (Kenis i Schneider, 1991). El creixement de l'Estat i l'expansió de les activitats del govern (sobretot a causa del desenvolupament de l'estat del benestar), comporten més complexitat en la presa de decisions i més incorporació de grups afectats que pretenen influenciar el resultat final de la política.

«La major diversitat social i dels programes de polítiques públiques dissenyats per a arribar a objectius i complir funcions específiques, i també l'increment en el nombre de participants en el procés de les polítiques públiques determinen que, quan es tracta de la formulació moderna de les polítiques, la metàfora de la xarxa sigui més afortunada que no pas el pluralisme, el corporativisme i altres models» (Wayne, 2007, p. 215).

D'altra banda, no s'ha de perdre de vista que l'estructura d'una xarxa de polítiques públiques pot experimentar canvis al llarg del temps a causa de múltiples factors, com s'explica en els mòduls «Problemes públics: definició i entrada en l'agenda» i «Dinàmica de l'agenda i canvi en les polítiques públiques». Els canvis en la definició del problema i el sorgiment d'un nou paradigma van acompanyats sota certes circumstàncies de canvis en l'estructura de la xarxa. Un canvi en l'estructura de la xarxa pot implicar canvis en l'estructura de la xarxa d'actors però no només, també pot implicar un canvi en els valors i creences compartits per aquests actors (canvi de paradigma).

Canvi en l'estructura de la xarxa en la política de l'aigua a Espanya

Durant dècades va haver-hi un ampli acord dins del Govern sobre els objectius i valors entorn de la política de l'aigua, basats en el paradigma de l'aigua com a recurs infinit amb un paper fonamental en el desenvolupament econòmic del país. Un grup d'actors dominants i estables pertanyien a la xarxa d'actors:

1) Actors públics

- Ministeri d'Obres Públiques.
- Ministeri d'Agricultura.
- Predomini d'uns cossos professionals d'enginyers de camins.

2) Fora de l'Estat

- Comunitat de regants mitjançant les confederacions hidrogràfiques donen suport a aquesta política que els permet accés a l'aigua a un cost baix.
- Altres actors a favor: constructores, entitats financeres.

Resta d'actors generalment exclosos d'una política molt poc visible. La política es discuteix dins d'un entramat institucional tancat, poc visible, en el qual sempre participen els mateixos actors que comparteixen una mateixa manera d'entendre el problema de l'aigua. Malgrat que l'aigua és un bé bàsic de primera necessitat i sense substitutiu, no hi ha una percepció clara de la política i del cost que representa l'accés a l'aigua.

Aquesta política tradicional amb el suport del marc institucional existent es manté fins a finals dels anys noranta, moment en què sorgeix un canvi en l'estructura de la xarxa quant al nombre de participants, però també quant al paradigma dominant. Es passa d'una visió utilitària de l'aigua a considerar l'aigua com un recurs finit integrat en la sostenibilitat mediambiental. Es produeix un canvi en el nombre d'actors i en el tipus d'actors, que queda reflectit principalment en la composició del Consell Nacional de l'Aigua. El Consell té representants dels següents actors:

1) Actors públics

- Administració central (presidència del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi ambient).
- Comunitats autònomes.
- Municipis representats per la Federació de Municipis.
- Cossos oficials d'enginyers.
- Confederacions hidrogràfiques.
- La Mancomunitat dels Canals del Taibilla.

2) Actors privats

- Federació Nacional de Comunitats de Regants d'Espanya
- Organitzacions no governamentals
- Empreses a títol individual
- Associacions d'empresaris

D'altra banda, el canvi de paradigma en la política de l'aigua a Espanya no es pot entendre sense tenir en compte la naturalesa de la política de l'aigua com un problema que es considera de caràcter global. En altres paraules, hi ha una creixent consciència mundial que l'aigua és un dels problemes que depassa els límits de les fronteres i que no es pot entendre únicament en clau nacional.

Aquesta consciència mundial sobre el problema de l'aigua no només es refereix a una consciència ciutadana o de l'opinió pública, sinó a l'existència d'una sèrie d'organitzacions i institucions de caràcter governamental. Encara que la gestió i la regulació de la política continua emmarcada en les polítiques nacionals, institucions com les Nacions Unides, l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE), el Banc Mundial i altres bancs regionals, com el Banc de Desenvolupament Africà, desenvolupen cada vegada més programes i informes de caràcter mundial i regional que busquen incrementar l'enfocament sostenible en les polítiques públiques de l'aigua.

Canvi de paradigma en la gestió de l'aigua

En aquest canvi de paradigma no només té importància la mobilització de nous actors, sinó també les idees que cadascun d'aquests actors defensa. En conjunt aquestes idees coincideixen que la gestió de l'aigua forma part d'un conjunt de problemes coneguts com a problemes globals: medi ambient i desenvolupament sostenible, pau i seguretat, drets humans i dret dels pobles al seu desenvolupament econòmic. Aquestes idees, a més, també poden venir de l'intercanvi d'informació entre experts, nous informes i anàlisis científiques.

3.1. Les xarxes d'actors entorn de problemes globals

Encara que són enfocaments teòrics independents, és útil tenir en compte que quan es tracta de problemes globals disposem d'una metàfora per a referir-nos al grup d'actors que es mobilitzen entorn d'un problema i que utilitza també el concepte de xarxa. En aquest cas, la xarxa de defensa transnacional (*transnational advocacy network*). Aquest concepte també s'utilitza per a identificar un conjunt d'actors que defensen una causa comuna i que comparteixen valors i creences similars sobre un problema, però que, a diferència del concepte de xarxa analitzat anteriorment, no necessàriament inclou actors públics amb capacitat de decisió en aquest tema.

Una xarxa de defensa transnacional inclou els actors rellevants actius entorn d'un problema per un conjunt de valors compartits, un discurs comú i un dens intercanvi de serveis i d'informació. Es tracta d'estructures canviants i informals en les quals interactuen diversos actors en l'àmbit transnacional, en ocasions per a donar suport a actors de la xarxa amb menys recursos en l'àmbit local perquè guanyin pes davant dels seus propis governs. Per exemple, la xarxa de defensa transnacional que es va crear els anys noranta per a salvar la selva de l'Amazones al Brasil, que donava suport a grups locals que volen pressionar el Govern brasiler amb l'objectiu de protegir el medi ambient i els recursos de la selva amazònica. O bé, més recentment, la xarxa de defensa transnacional en contra del canvi climàtic, que dona suport a diverses iniciatives locals per a defensar el medi ambient.

Una xarxa de defensa transnacional és més probable que sorgeixi per a defensar temes o lluitar contra problemes en els quals:

- 1) Els canals entre els grups ciutadans (ONG i moviments socials) d'un país i el seu govern estan bloquejats i la interacció és inefectiva. En aquestes situacions, els moviments socials i les ONG utilitzen l'anomenat patró del bumerang.
- 2) Un Estat (o govern) en particular no ha vist mai un tema com un problema públic, per exemple la tortura a les presons o la desigualtat entre homes i dones.
- 3) La mobilització social és poc probable i és difícil que apareguin actors que duguin a terme accions (per exemple, protecció del medi ambient).
- 4) Les parts més vulnerables de la població estan involucrades en el problema (infants i gent gran).
- 5) No existeixen oportunitats legals equitatives ni oportunitats de participació en les institucions.

6) Els activistes pensen que una xarxa de defensa transnacional impulsarà les seves campanyes en diferents països.

Els principals actors en una xarxa de defensa transnacional poden incloure:

- ONG internacionals i nacionals
- Instituts de recerca
- Moviments socials locals
- Fundacions
- Mitjans de comunicació
- Esglésies, sindicats, organitzacions de consumidors
- Intel·lectuals
- Partits polítics
- Organitzacions internacionals intergovernamentals
- Membres d'un govern o parlamentaris

En resum, les xarxes de defensa transnacional estan formades per actors rellevants internacionals en un tema determinat, units per un discurs unificat i una extensa xarxa d'intercanvi d'informació i de serveis (Keck i Sikkink, 1998; Tarrow, 2005).

Una de les característiques essencials d'aquest tipus de xarxa és, doncs, el seu caràcter transnacional, que li permet:

- Multiplicar els canals d'accés al sistema internacional
- Proporcionar recursos a nous actors en les seves mobilitzacions nacionals i socials.

La Comissió Mundial de Preses

La Comissió Mundial de Preses (World Commission on Dams, <http://www.internationalrivers.org/>) és un exemple clar de xarxa de defensa transnacional. Neix cap a finals dels anys noranta com una iniciativa d'organitzacions de la societat civil, experts, acadèmics i alguns membres de govern d'Àsia, Europa, Àfrica i Amèrica Llatina que consideren que és necessari un canvi en el paradigma polític de l'aigua.

Comparteixen un diagnòstic del problema i tenen un discurs unificat, integrat per les següents idees clau:

- Les preses han fet una contribució important i significativa al desenvolupament humà. Això vol dir que la visió utilitària de l'aigua com un recurs al servei del desenvolupament econòmic ha donat alguns resultats. No obstant això, denuncien que, en massa casos ha estat pagat un preu inacceptable, especialment en termes socials i ambientals, per les persones desplaçades, per les comunitats d'aigua avall, pels contribuents i pel medi ambient natural.
- Es considera inacceptable aplicar un enfocament de «situació financera» per a avaluar els costos i beneficis de les preses grans, i compensar les pèrdues d'un grup humà amb els guanys d'un altre –especialment vistos els compromisos vigents amb els drets humans i el desenvolupament sostenible (WCD, Guia per al ciutadà, 2002).
- Les preses grans han obligat entre quaranta i vintata milions de persones a abandonar les seves llars i terres, amb impactes que inclouen sofriments econòmics

extremes, la desintegració de les seves comunitats i un increment dels seus problemes de salut mental i física.

- Les comunitats indígenes, tribals i camperoles han sofert d'una manera desproporcionada. Les persones que viuen riu avall dels embassaments també han sofert per malalties transmeses per l'aigua i per la pèrdua dels recursos naturals dels quals depenien per a guanyar-se el pa.
- Les preses grans causen grans danys ambientals, entre els quals l'extinció de molts peixos i altres espècies aquàtiques, tremendes pèrdues de boscos, aiguamolls i terres agrícoles.
- Els beneficis de les preses grans han estat principalment per a la gent rica, mentre que els pobres han hagut de suportar-ne els costos.

Aquests arguments, a més, porten a una sèrie de conclusions que configuren uns principis que haurien de ser considerats pels governs a l'hora de desenvolupar la política pública de l'aigua:

1) No ha de construir-se cap presa sense l'«acceptació demostrada» de les persones afectades, i sense el consentiment lliure, previ i informat dels pobles indígenes i tribals afectats.

2) S'han de desenvolupar diagnòstics complets i participatius de les necessitats hídriques i energètiques de les persones.

3) Cal maximitzar l'eficiència dels sistemes hídrics i energètics existents abans de construir projectes nous.

En conjunt, l'anàlisi dels experts de la Comissió Mundial de Preses, resumit en l'informe de l'organització publicat l'any 2000, configura un nou paradigma de gestió pública de l'aigua que inclou els següents valors:

- Creixement i equitat: es passa d'una avaluació en termes generals de l'interès públic a centrar-nos a millorar l'equitat en la distribució de costos i beneficis del desenvolupament.
- Interès públic: l'interès públic s'ha d'equiparar a l'interès de la comunitat afectada i no només als potencials beneficiaris d'un desenvolupament econòmic que tampoc no és repartit uniformement.
- El creixement econòmic estatal no hauria d'anar en contra dels drets i interessos de les persones i comunitats que afecta.
- La tecnologia no és sinó un factor més entre altres per a gestionar de manera més eficaç la demanda i el subministrament de serveis. La tecnologia es pot utilitzar sense supplantar o eliminar pràctiques culturals que donen sentit i cohesió a les comunitats afectades.
- Les pràctiques i tecnologies tradicionals poden aconseguir elevats nivells d'eficàcia enfront de la idea que els sistemes grans i centralitzats són sempre la manera més eficaç i eficient de satisfer les demandes d'aigua i energia.
- L'Estat ha de garantir una redistribució substancial de papers i responsabilitats en els sectors públic i privat i en la societat civil.
- La política de l'aigua ha de desenvolupar-se en un marc de dret que inclou drets constitucionals, drets consuetudinaris, drets codificats per legislació, drets de propietat o els drets dels inversors i promotors.
- Finalment la política pública ha de permetre la participació de les comunitats.

4. Governança

Més enllà de la definició clàssica de govern neix la idea o concepte de governança, que també s'interpreta com un model «ideal» de gestió dels problemes i conflictes públics. El concepte de governança es refereix a una forma de govern que expressa els canvis que han sorgit i que s'han produït en la majoria de països a la fi del segle XX i principis del segle XXI. Canvis estructurals com la globalització (econòmica i cultural), la crisi de governabilitat i les crítiques al funcionament de l'estat del benestar (com un Estat sobrecarregat, incapaç de fer front a nous reptes), provoquen un canvi en la manera d'entendre els governs i les funcions que poden dur a terme (Chaqués i Palau, 2006). S'ha de tenir en compte que un dels canvis fonamentals en aquesta transformació és la globalització, i per tant un increment en l'activitat internacional dels governs. Les relacions entre societat i Estat, alhora que les relacions entre països s'intensifiquen amb l'objectiu de trobar solucions a conflictes i tensions tant dins de les fronteres estatals com fora d'aquestes.

En resum, per a entendre millor la governança se'n poden considerar els efectes almenys en dos nivells de funcionament:

1) La interacció entre governs i ciutadans: forma de govern i model de gestió que parteix de la idea d'incloure en la presa de decisions els afectats (ciutadans) i de millorar l'eficàcia de l'Administració gràcies a la transparència i la rendició de comptes. Participació de tots els actors afectats,

2) La distribució de competències entre diferents nivells de govern o governança multinivell: el complex encaix entre administracions públiques i la implementació de la política pública (Unió Europea, estats, regions, governs locals).

«La complexitat, escala, variabilitat i interdependència dels assumptes públics requereixen cada vegada més informació fiable, coneixement especialitzat, càlculs precisos de costos i conseqüències per a decisions que s'adopten en condicions de risc i sota escassetat» (Aguilar Villanueva, 2003).

En gestió pública el concepte de governança s'identifica amb la reforma de l'Administració pública, que implica una racionalització dels recursos (personal i pressupost) que es destinen a diverses polítiques públiques. Està relacionat a més amb la crisi de governabilitat que els anys setanta del segle XX obre un debat sobre els límits de la intervenció de l'Estat en l'àmbit econòmic i social. Aquesta crisi provoca que es qüestionï la legitimitat de l'Estat per a seguir assumint totes les funcions pròpies de l'estat del benestar¹ com l'educació, la salut o les pensions, i també per a assegurar l'estabilitat econòmica. Des de l'enfocament neoliberal es considera que l'increment del dèficit públic, la inestabilitat econòmica i la ineficàcia per a gestionar els serveis de

⁽¹⁾Vegeu el subapartat 1.2.1 del mòdul «Polítiques públiques i anàlisi de polítiques públiques»

L'estat del benestar només poden resoldre's disminuint la dimensió de l'Estat. Neix llavors la idea del que es coneix com a Estat mínim. La perspectiva neoliberal considera que l'Estat ha d'intervenir menys per tal d'aconseguir una economia més eficient. La governança planteja una opció intermèdia, ja que considera que la intervenció i l'acció estatal són necessàries en tots els àmbits (econòmic i social) però requereixen un canvi en la manera de funcionar de l'Administració pública.

En l'anàlisi de polítiques públiques, el concepte de governança fa referència a la creació de xarxes polítiques (*policy networks*) (en aquest sentit també es relaciona amb apartats anteriors d'aquest mateix mòdul). És útil recordar que aquest tipus de xarxes es defineixen com les relacions formals i informals que reflecteixen la diversitat de formes en les quals els actors públics i privats interactuen entre si, intercanviant recursos i informació amb la finalitat de decidir i formular les polítiques públiques. Aquest concepte també s'utilitza en el camp de les relacions internacionals per a referir-se al conjunt o xarxa d'actors públics i privats entorn de diversos problemes que es consideren globals, com el medi ambient, la pau o el respecte als drets humans. Aquest conjunt d'actors actuen conjuntament intercanviant informació i recursos per influir en les decisions que es prenen en organitzacions internacionals i que, més tard, tenen un efecte entre els països membres d'aquestes organitzacions.

Ús i definició del concepte de governança d'acord amb el Banc Mundial

La governança consisteix en el conjunt de tradicions i institucions mitjançant les quals s'exerceix l'autoritat en un país. Això inclou el procés d'elecció dels governs, el seu control i relleu; la capacitat del govern per a formular i implementar polítiques públiques; i, pel que fa als ciutadans i a l'Estat, les institucions que regulen la interacció social i econòmica entre aquests.

Indicadors per a mesurar la governança d'acord amb el Banc Mundial:

- 1) Participació ciutadana i rendició de comptes: té en compte la percepció de sobre fins a quin punt els ciutadans tenen la capacitat d'escollir un govern i també la llibertat d'expressió, la llibertat de premsa i la llibertat d'associació.
- 2) Estabilitat política i seguretat: es basa en la percepció de la probabilitat d'inestabilitat política i violència per motius polítics, inclòs el terrorisme.
- 3) Eficàcia dels governs: és la percepció de la qualitat dels serveis públics, com qualitat i funcionament de la funció pública, grau d'independència de pressions polítiques, qualitat en la formulació i en la implementació de les polítiques públiques, i la credibilitat del compromís del govern amb aquestes polítiques.
- 4) Qualitat de la regulació: percepció de la capacitat del govern per a formular i implementar la regulació que permet el desenvolupament del sector privat.
- 5) Compliment de la llei: percepció de fins a quin punt els actors tenen confiança en l'ordre legal i hi donen suport (conjunt de lleis, en particular les que tenen a veure amb els drets de propietat, la policia, el sistema judicial en general i la probabilitat de crim i violència relacionada amb l'incompliment de la llei).
- 6) Control de la corrupció: percepció de fins a quin punt el poder polític s'exerceix en benefici propi, incloent la corrupció en tots els nivells de l'Administració. També la percepció de fins a quin punt el poder públic està «capturat» per les elits i els interessos privats.

La concepció del Banc Mundial de governança inclou altres elements que s'afegeixen a l'enfocament de la gestió pública i de l'anàlisi de política pública, com és la ren-

dicció de comptes o bé el grau de compliment de la llei, a més del control de la corrupció com un indicador rellevant de l'eficàcia en el funcionament dels governs.

Exercicis d'autoavaluació

1. Quina de les següents és una característica de l'acció col·lectiva?

- a) El resultat de l'acció no pot ser gaudit exclusivament pels qui han participat en la seva consecució (tret que existeixin regles addicionals que en limitin l'accés, per exemple a certs col·lectius).
- b) El resultat de l'acció és compartit per tots els membres del grup i deixa fora els ciutadans que no han participat ni col·laborat en cap de les accions.
- c) El resultat de l'acció col·lectiva és la creació d'una xarxa de solidaritat entre els diferents membres del grup.

2. L'acció col·lectiva s'articula mitjançant diferents organitzacions idèntiques. Quins dels següents actors s'identifiquen dins d'aquesta categoria:

- a) Partits polítics, governs i empreses.
- b) Grups d'interès i partits polítics.
- c) Sindicats, patronals i col·legis professionals, moviments socials i ONG.

3. Identifica quina de les següents frases explica l'objectiu principal de l'acció col·lectiva:

- a) Influenciar els resultats de les polítiques o canviar l'estat actual de les polítiques.
- b) Representar els interessos de l'acció col·lectiva formant part de les institucions de representació formal.
- c) Mobilitzar els ciutadans per a protestar.

4. Un subsistema polític defineix les pautes:

- a) D'identificació dels problemes públics per part dels actors polítics.
- b) D'interacció entre actors que defineixen el procés de presa de decisions en àrees polítiques específiques, generalment formades per membres del poder executiu (govern), del poder legislatiu i grups d'interès.
- c) Comunicació entre actors públics i privats.
- d) Les pautes d'interacció entre actors que defineixen el procés de presa de decisions en àrees polítiques específiques, generalment formades per membres del poder executiu (govern), del poder legislatiu i grups d'interès.

5. Identifica quins dels següents factors del context polític determinen la capacitat d'influència dels grups d'interès:

- a) Els temes prioritaris en l'agenda dels governs i l'atenció que hi presten els mitjans de comunicació.
- b) El conflicte social entorn d'un problema determinat.
- c) La intervenció de l'Estat en la política; l'estructura institucional; i el procés polític.

6. Quines de les següents dimensions formen part del que es considera com l'estructura d'una xarxa de polítiques públiques d'acord amb Richardson?

- a) El tipus de política pública i els recursos dels actors.
- b) El nombre i tipus de participants, les funcions que duen a terme, el grau de consens i l'equilibri de poder a la xarxa.
- c) El nombre d'acords a què arriben els actors i la tipologia d'actors que pertanyen a la xarxa.

7. El caràcter transnacional d'una xarxa de defensa li permet:

- a) Multiplicar els canals d'accés al sistema internacional i proporcionar recursos a nous actors en les seves mobilitzacions nacionals i socials.
- b) Accés al sistema de Nacions Unides i altres organitzacions internacionals.
- c) Resoldre problemes globals que d'una altra manera passarien inadvertits als governs

8. La governança es pot entendre com:

- a) Forma de govern en la qual les decisions es prenen sobre la base de l'experiència passada i acords presos amb els grups d'interès.
- b) Forma de govern que busca millorar la gestió pública a partir de l'opinió d'experts en determinats problemes públics.
- c) Forma de govern i model de gestió que parteix de la idea d'incloure en la presa de decisions els afectats (ciutadans) i d'incrementar la transparència i la rendició de comptes.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. c

3. a

4. b

5. c

6. b

7. a

8.

Bibliografia

- Andrews, K.; Edwards, B. (2004). «Advocacy Organizations in the U.S. Political Process». *Annual Review of Sociology*, núm. 30, p. 479-506.
- Atkinson, M.; Coleman, W. (1989). «Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies». *British Journal of Political Science*, núm. 19, p. 47-67.
- Baumgartner, F.; Bryan J. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Baumgartner, F.; Leech, B. L. (1998). *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Beyers, J.; Eising, R.; Maloney, W. (2008). «Conclusion: Embedding Interest Group Research» *West European Politics*, vol. 31, núm. 6, p. 1292-1302.
- Chaqués, L. (2002). *Estructura y política farmacéutica*. Madrid: CIS.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.
- Chaqués, L.; Palau, A. (2006). «Gobernanza». A: Miquel Caminal (ed). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, p. 643-663.
- Coleman, W. D. (2001). «Policy Networks». *International Encyclopedia of the Social Behavioural Sciences*, p. 11608-11613.
- Diani, M.; McAdam, D. (eds) (2002). *Social movements analysis: the network perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Eising, R. (2007). «Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union». *European Union Politics*, vol. 8, núm. 3, p. 329-362.
- Grant, J. (1989). «Insider Lobbying: The British Version». *Political Studies*, núm. 37, p. 107-13.
- Gómez, M. (2010). «Consecuencias económicas de la prohibición». *El Mundo*, 24 de diciembre de 2010. <<http://www.el-mundo.es/elmundosalud/tabaco/dossiers.html>>
- Heck, H. (1978). «Issue networks and the Executive Establishment». A: *The new American political system*. Washington: American Enterprise Institute, p. 87-124.
- Ibarra, P. (2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis.
- Imid, D.; Tarrow, S. (eds) (2001). *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Johnson, E.; Prakash, A. (2007). «NGOs research program: a collective action perspective». *Policy Science*, núm. 40, p. 221-240.
- Jones, B.; Baumgartner, F. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Joachim, J. (2007). *Agenda Setting, the UN, and NGOs*. Washington: Georgetown University Press.
- Jordana, J. (2006). «Las asociaciones de interés y la acción colectiva». A: Miquel Caminal (ed). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos, p. 347-376.
- Keck; Sikkink (1998). *Activists beyond borders*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kenis, P.; Schneider, V. (1991). «Policy networks y policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox». A: Marin Maynts (eds).
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova York: Harper Collins College Publishers.
- Mahoney, C. (2008). *Brussels versus the Beltway: advocacy in the United States and the European Union*. Washington: Georgetown University Press.

- March, J.; Olsen, J. P. (1984). «The new institutionalism: organizational factors in political life». *The American Political Science Review*, vol. 8, núm. 3, p. 734-749.
- Marsh, D.; Smith, M. (2001). «There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks». *Political Studies*, núm. 49, p. 528-541.
- McAdam, D.; McCarthy, J.; Mayer, Z. (ed.) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- Marsh, D.; Smith, M. (2001). «There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks». *Political Studies*, núm. 49, p. 528-541.
- Molins, J. (1989). «Chambers of Commerce as Interest Groups». Barcelona: Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Muñoz, L. (2013). «A vueltas con las ONG: Perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 2014, núm. 2, p. 277-298.
- 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.
- Pérez Díaz, V. (1987). «Economic Policies and Social Pacts in Spain during the Transition». A: Ilja Scholten (ed.). *Political Stability and Neo-Corporatism*. Londres: Sage.
- Pérez-Díaz, V.; López Novo, J. (2003). *El tercer sector social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Richardson, J. (2000). «Government, interest groups and policy change». *Political Studies*, núm. 48, p. 1006-1025.
- Ruíz Olabuenaga, J. (2006). *El sector no lucrativo en España: una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Sabatier, P. A. (1998). «The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe». *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 1, p. 98-130.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of policy process*. Colorado: Weatsview Press.
- Salamon, L.; Sokolowski, S. W.; List, R. (2003). *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Samuelson, P. (1954). «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, núm. 4, p. 387-389.
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). «Historical institutionalism in comparative politics». *Annual Review of Political Science*, núm. 2, p. 369-404.
- Van Waarden, F. (1992). «Dimensions and types of policy networks». *European Journal of Political Research*, vol. 21, núm. 1/2, p. 29-52.
- Walker, J. L. (1983). «The origins and maintenance of interest groups in America». *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, p. 390-406.

