

---

# Polítiques públiques i anàlisi de polítiques públiques

---

PID\_00246658

Luz Muñoz Márquez

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores

---





# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Política pública: conceptes bàsics</b> .....	7
1.1. El públic, l'autoritat pública i les polítiques .....	9
1.1.1. L'autoritat pública .....	11
1.1.2. Les dimensions d'una política pública .....	14
<b>2. Classificació de les polítiques per contingut</b> .....	17
<b>3. Etapes en el procés d'elaboració de les polítiques públiques..</b>	19
<b>4. Enfocaments i models en l'anàlisi de polítiques públiques....</b>	21
4.1. Pluralisme i elitisme .....	21
4.2. Teories conciliadores: pluralisme i elitisme reformat .....	22
<b>Exercicis d'autoavaluació</b> .....	25
<b>Solucionari</b> .....	27
<b>Bibliografia</b> .....	28



## **Introducció**

Aquest mòdul planteja les preguntes bàsiques sobre el concepte de política pública i altres conceptes relacionats com autoritat pública i béns públics. Proposa una definició per a cadascun d'aquests conceptes i fa una reflexió sobre l'evolució que han tingut des del punt de vista teòric.

S'hi planteja que l'evolució de l'Estat i de les polítiques públiques va lligada a una idea del que es considera públic i el que es considera privat.

Una vegada aclarits aquests conceptes bàsics, es descriu també què s'entén per cycle de polítiques públiques i per tipologies de polítiques públiques. S'expliquen diferents enfocaments i se n'exposen alguns exemples.

Finalment, el mòdul també situa l'estudiant en el context del naixement i evolució de l'enfocament d'anàlisi de les polítiques públiques com una subdisciplina de la ciència política, que, al seu torn, es nodreix de moltes altres disciplines socials. Es fa èmfasi en els enfocaments més rellevants d'anàlisi de polítiques públiques i en què aporten a l'anàlisi del poder i la política en la societat contemporània.

## Objectius

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

1. Saber situar els conceptes bàsics de l'anàlisi de les polítiques.
2. Distingir entre públic i privat des del punt de vista de l'elaboració de les polítiques públiques.
3. Situar la disciplina en el seu context. És a dir, poder explicar quina ha estat l'evolució en l'anàlisi de les polítiques públiques i quins són els temes importants que s'han tractat.
4. Identificar les causes per les quals l'anàlisi de polítiques públiques ha crescut i també la seva relació amb la creixent intervenció de l'Estat en la societat mitjançant polítiques públiques que abasten diversos aspectes de la vida en societat.
5. Identificar i argumentar en què consisteixen les diferents fases d'una política pública.
6. Identificar les diferents tipologies de polítiques públiques.
7. Conèixer i valorar els diferents enfocaments de l'anàlisi de les polítiques públiques, en particular els que busquen respondre a preguntes sobre com està distribuït el poder en la societat.
8. Entendre que en l'anàlisi de polítiques s'ha d'analitzar cada política com un subsistema individual a l'hora d'explicar-ne el funcionament.

## 1. Política pública: conceptes bàsics

Les polítiques públiques estan presents en el nostre dia a dia. Els serveis públics que es desprenen de diferents polítiques públiques, com el transport, el manteniment de les ciutats i pobles, la seguretat ciutadana o la visita al metge del servei públic d'atenció mèdica formen part del que seria l'acció pública. És un concepte familiar, però això no vol dir que sigui entès de la mateixa manera pels qui l'utilitzen, o fins i tot que sigui interpretat igual pels qui n'han sentit parlar en alguna conversa. En general, existeix la concepció que es tracta dels programes públics o duts a terme pels governs. No obstant això, aquesta idea no arriba a englobar la complexitat de la política pública entesa no només com a acció de govern sinó també com a procés polític.

Des d'un punt de vista teòric, la política pública ha tingut diferents definicions. El 1927, Dewey la va definir com «el públic i els seus problemes». Més recentment, s'ha definit com els problemes i qüestions públiques que entren en l'agenda política i en l'agenda de les polítiques públiques.

En altres paraules, les polítiques públiques tenen a veure amb el conjunt de decisions que prenen els governs en relació amb un problema públic, tant si es decideix prendre una mesura com si es decideix no actuar sobre un problema determinat.

En anglès la paraula *política* pot entendre's de tres maneres diferents, ja que pot fer referència a la negociació política, a les institucions o a les accions i decisions públiques.

1) **Politics** es refereix al joc polític diari; és a dir, la negociació, les aliances i els conflictes diaris entre els diferents actors que participen en una política pública determinada. En són un exemple les negociacions i suports necessaris en un consistori o ajuntament, o bé entre parlamentaris per a aprovar el que acabarà essent una llei.

2) **Polity** s'entén com les institucions o arquitectura institucional. El terme té un sentit ampli que inclou des del conjunt de lleis fins a les institucions de l'Estat com parlaments i estructura de govern.

3) **Policy** o **public policy** es tradueix com a política o política pública i fa referència a les accions de govern i les seves decisions.

La definició de polítiques públiques pot ser molt àmplia i fer referència al concepte d'autoritat pública i a l'exercici d'aquesta autoritat (intervenció pública i presa de decisions), o bé referir-se a programes concrets de polítiques i a les accions dels governs. Així doncs, les polítiques públiques poden definir-se com els programes desenvolupats per les autoritats públiques, per exemple el Pla nacional contra el consum de drogues. Un programa desenvolupat per l'Organització Mundial de la Salut, una organització internacional governamental encarregada de complir els tractats internacionals en matèria de salut, és una política pública, i també ho és un programa d'un govern autonòmic, d'un ajuntament o del govern estatal. Però també les polítiques públiques s'entenen com a camps d'activitat, com la política de defensa, la política econòmica o la política social. El concepte també s'utilitza per a definir objectius molt concrets com aprovar una llei sobre l'eutanàsia, reduir el dèficit públic o ampliar les ajudes a les famílies monoparentals.

No tenim, doncs, un consens sobre la definició. Les següents són algunes de les definicions més utilitzades:

- Un programa de govern entorn de valors, finalitats i pràctiques (Lasswell i Kaplan, 1950).
- Una política pública és el resultat de l'activitat d'una autoritat que exerceix un poder públic per a això i que té a més un mandat de govern (Ményy Thoenig, 1992).
- Una política pública és tot allò que els governs decideixen fer (els problemes sobre els quals es prenen decisions) o no fer (els problemes sobre els quals no es prenen decisions) (Dye, 1972).

#### **Definició de política pública de Dye**

És interessant la contribució de Dye, ja que posa en el mateix pla l'acció governamental i la inacció, partint del supòsit que la inacció pot tenir un impacte sobre la societat tan important com l'acció. Per exemple, si un govern decideix no intervenir en qüestions com l'atenció a la gent gran, això pot repercutir en les condicions de vida i de salut de la família, en general de la dona, que haurà de fer-se'n càrrec i tenir-ne cura.

Totes les definicions coincideixen que és necessària la presència d'una autoritat governamental perquè es pugui afirmar que estem davant d'una política pública. No obstant això, les dificultats per a distingir una política pública no s'acaben amb una única definició o enfocament teòric. L'existència d'una política pública ha de comprovar-se en el pla empíric, a partir de diversos elements que ens permetin distingir-ne els contorns. Per exemple, els programes públics, les decisions de diferent rang dels diversos actors públics (lleis i decrets del poder legislatiu dels diferents nivells de govern, ordres ministerials, o bé ordenances municipals) i també el seu contingut (*outputs*). Però la política pública també és el resultat de la implementació d'aquests programes o lleis (*outcomes*) al llarg del temps.



## 1.1. El públic, l'autoritat pública i les polítiques

Cal definir què s'entén per públic i autoritat pública si es vol entendre més clarament què són les polítiques públiques. Això té una especial rellevància pel fet que la manera de definir «allò públic» ha sofert canvis considerables al llarg del temps. Les polítiques s'ocupen de les esferes considerades «públiques», entre les quals podrien enumerar-se els següents àmbits:

- Sector públic
- Salut pública
- Educació pública
- Rendició de comptes públics
- Deute públic
- Pressupostos públics
- Béns públics
- Interès públic
- Opinió pública
- Televisió pública
- Transport públic
- Serveis públics

La política de salut es pot entendre com un curs d'acció que afecta el conjunt d'institucions, organitzacions, serveis i arranaments de finançament del sistema d'atenció de la salut (Ministeri de Salut i Assumptes Socials i en l'àmbit autonòmic la Conselleria de Salut). A més, inclou accions desitjades (o no) per les organitzacions públiques, privades i voluntàries, que tenen un impacte en la salut.

En altres paraules, la idea de les polítiques públiques implica l'existència d'esferes o àmbits que no són privats o purament individuals sinó col·lectius. Per exemple, l'accés als serveis de salut: encara que tinguin una atenció personalitzada (cada malalt té una problemàtica individual), el servei té un caràcter públic, ja que existeix una regulació i una intervenció d'una autoritat pública per a resoldre els problemes de salut de la col·lectivitat.

«El públic comprèn aquella dimensió de l'activitat humana que es considera que requereix la regulació o intervenció governamental o social, o si més no l'adopció de mesures comunes» (Wayne, 2007: 37).

Quina és la relació entre el públic i el privat? Què hauria de considerar-se públic i què privat? Encara que a simple vista pugui semblar obvi, no sempre hi ha una separació clara entre el que és públic i el que és privat. Per exemple, la decisió de vacunar els fills o els nens petits pot considerar-se que és una decisió privada de la família o bé pot considerar-se que és una qüestió pública que afecta la salut pública i que, per tant, els governs han d'intervenir-hi i regular-la, perquè es compleixin els programes de vacunació. Per a Saxonhouse (1983) no hi ha una concepció homogènia de la relació entre ambdues esferes sinó una interdependència entre el públic i el privat. En la història de les idees aquesta tensió està present des de la polis grega fins als nostres dies.

## Resum històric de l'evolució del pensament polític sobre el públic i el privat

En el segle XIX, les idees dels economistes polítics desenvolupen una fórmula per a resoldre aquesta tensió que encara és predominant en el debat contemporani sobre les polítiques públiques. D'acord amb la seva concepció, el secret per a resoldre la divisió entre els interessos públics i els privats es trobava en el desenvolupament de la seva idea dels mercats, l'interès general es desenvoluparia gràcies a l'acció individual en un mercat lliure d'intervenció dels estats. Els estats només havien d'intervenir per a garantir que les regles del mercat fossin respectades per tots els participants, de manera que s'evitessin les fallades del mercat, com els monopolis o la competència deslleial. Aquesta era la idea dels economistes liberals clàssics, principalment Adam Smith.

Aquestes idees eren suficients en un context en el qual es considerava que l'Estat només havia d'intervenir en polítiques econòmiques i de seguretat. Encara estava lluny el moment en el qual els estats començarien a desenvolupar tot un seguit de polítiques que van més enllà del mercat i que tenen a veure amb el benestar de la població en general, com l'educació, la salut i la seguretat social relacionada amb l'ocupació.

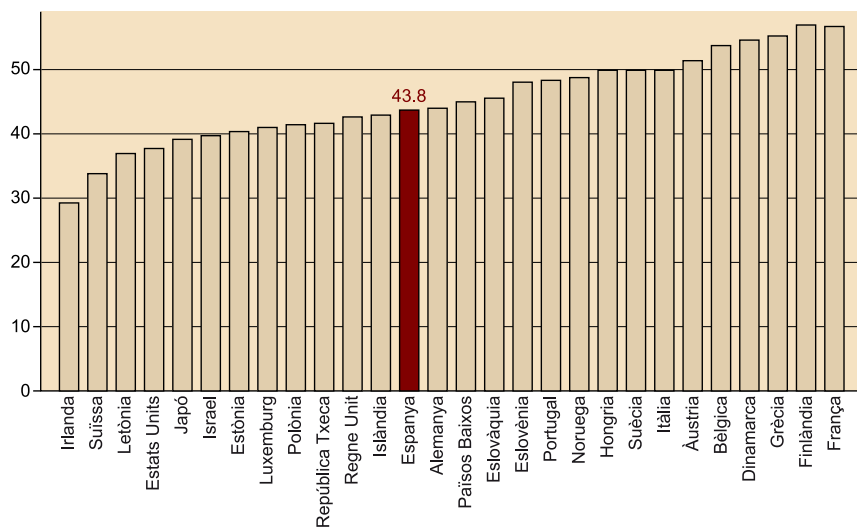
Cap a principis del segle XX, economistes com John M. Keynes desenvolupen una teoria sobre l'interès públic vinculada al benestar general de la població i l'accés a serveis públics universals. La idea de Keynes es basa en el principi de protecció pública dels individus des del seu naixement fins a la seva mort. Aquestes idees són la base del desenvolupament de l'estat del benestar després de la Segona Guerra Mundial en diversos països de l'Europa occidental i de la seva expansió a altres països al llarg del segle passat.

La idea de l'interès públic es transforma per a incloure-hi el benestar general de la població, educació, salut, habitatge i seguretat social (pensions i seguretat laboral), que es transformen en polítiques públiques que representen actualment una part important de la despesa pública. Aquestes idees també han estat qüestionades des dels anys vuitanta a favor del model neoliberal. Durant els anys vuitanta i noranta del segle passat, la idea que la frontera entre el públic i el privat havia de quedar en les mans del mercat es va convertir en el paradigma dominant per a la teoria política i l'anàlisi de polítiques públiques.

El creixement de l'Estat per a proveir serveis públics que anteriorment no es consideraven de la seva responsabilitat, concretament tots els serveis relacionats amb l'estat del benestar, és un dels fets polítics més rellevants del segle XX. La despesa pública és una peça clau del creixement econòmic mundial, principalment la despesa en serveis socials o del benestar (educació, salut, pensions i ajudes a la desocupació).

En la figura 1 s'observa que la despesa pública representa un percentatge important del producte interior brut (PIB) dels països que integren l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE). Aquest percentatge oscil·la entre gairebé el 30% de despesa pública sobre el PIB d'Irlanda el 2015, el 43,8% d'Espanya i el 55% de França, que és el país en el qual el percentatge de despesa pública sobre el PIB és més elevat.

Figura 1. Despesa pública sobre percentatge del PIB, 2015



Font: OCDE (2017), percentatge de la despesa pública sobre el PIB per països el 2015. Accessible a <doi: 10.1787/a31cbf4d-en>.

«El fet polític del segle XX és el creixement de l'Estat, social o socialista, el poder de decisió del qual ha aconseguit cada vegada més autonomia i extensió: més domini sobre la vida» (Aguilar Villanueva, 2003).

### 1.1.1. L'autoritat pública

A més de distingir l'esfera pública de l'esfera privada, també convé definir què és l'autoritat pública. Encara que sembli obvi, no tots els ciutadans són conscients de la diversitat d'autoritats públiques que pot haver-hi en un sistema polític determinat. D'acord amb Harguindéguy (2013), l'autoritat pública es pot definir a partir de dues dimensions:

1) La representació col·lectiva que té conferida. No fa falta que siguin triades democràticament perquè algunes autoritats siguin considerades com a «ens públics». Només cal que siguin les que s'encarreguin d'administrar una comunitat determinada.

2) L'exercici d'un poder propi. Una autoritat pública ha de tenir certa potestat per a decidir i implementar programes i polítiques públiques. D'altra banda, tenim autoritats locals, regionals, nacionals o transnacionals. Per exemple, una institució d'àmbit municipal o provincial seria una autoritat local, mentre que el govern d'una regió (per exemple a Espanya una comunitat autònoma com les de Galícia, Múrcia o Catalunya) seria una autoritat regional. El Govern d'Espanya i els seus diferents ministeris serien autoritats nacionals, mentre que el Fons Monetari Internacional, el Banc Mundial i altres organitzacions internacionals governamentals serien autoritats transnacionals. Per exemple, l'Organització Mundial de la Salut (OMS) mitjançant els tractats signats pels estats membres té capacitat d'exercici de poder propi sobre el compliment d'aquests tractats. L'alcaldia municipal, d'àmbit local, també tindrà capacitat de poder propi en decisions de caràcter local com la policia municipal o els serveis escolars municipals.

La intervenció pública es refereix a les accions dels governs per a resoldre problemes públics i, sobretot, des del punt de vista dels economistes clàssics, reduir les «fallades del mercat». Per als economistes, el mercat és una eina que facilita l'intercanvi de béns i serveis. No obstant això, es produeixen fallades del mercat, és a dir, situacions en les quals no es donen les condicions d'atribució òptima des del punt de vista de la distribució de recursos o bé des d'un punt de vista moral. En aquest cas, els governs són un actor econòmic amb legitimitat pública per a actuar i amb suficient capacitat financera.

Hi ha diferents tipus de fallades de mercat, per exemple l'existència de monopolis. Aquests es produeixen quan només una empresa pot oferir un bé o servei en un mercat (per exemple una única empresa amb capacitat d'oferir el servei d'electricitat i calefacció). Les externalitats negatives, que es refereixen a les conseqüències negatives de l'activitat d'un actor econòmic sobre un altre, per exemple els residus de les empreses nuclears sobre el medi ambient. La indústria nuclear pot crear un mercat i un creixement econòmic però alhora

provocar perjudicis als agricultors o als serveis turístics. Una altra fallada del mercat es coneix com la informació imperfecta: si no es pot estar segur sobre la qualitat d'un producte, per exemple l'oli d'oliva o la llet pasteuritzada, és necessari que els governs intervinguin establint unes regles de qualitat que permetin que encara que no es tingui tota la informació sobre un producte no s'hagin de patir riscos per la manca de qualitat del producte o servei.

D'altra banda, la intervenció pública també es relaciona amb l'existència dels anomenats béns públics, els quals produeixen altres fallades del mercat. Un bé públic, com la pau, l'aire, el transport públic o la seguretat, pertany a tots en general i a ningú en particular. Cap tipus d'actor privat (empresa, societat cooperativa o associacions de ciutadans) estaria disposat a pagar ell tot sol el cost de mantenir un cos de policia en una ciutat o un poble, ja que els altres se'n beneficiarien sense aportar res a canvi. Aquesta despesa és igualment necessària i per això és important que hi intervingui una autoritat pública que proporcioni aquest tipus de bé. Per exemple, si la seguretat ciutadana la proporcionés un actor privat, aquest hauria de cobrar un cost pel servei, i si hi hagués ciutadans que no el poguessin pagar es podrien donar situacions en les quals la policia no acudiria a ajudar en casos de robatori o abusos perquè les persones no haurien estat socis o no haurien pagat el servei; aleshores es produiria un desavantatge social i una injustícia socialment inacceptable.

Samuelson (1954) suggereix que la principal característica dels béns públics és la seva indivisibilitat. En altres paraules, totes les persones hi tenen accés i no admeten la possibilitat d'exclusió, a diferència dels béns privats, que són per definició exclusius; només uns quants en poden gaudir. Una altra distinció és que els béns públics es paguen amb recursos públics que provenen dels impostos que paguen els ciutadans, mentre que els béns privats són pagats mitjançant el sistema de preus existent al mercat.

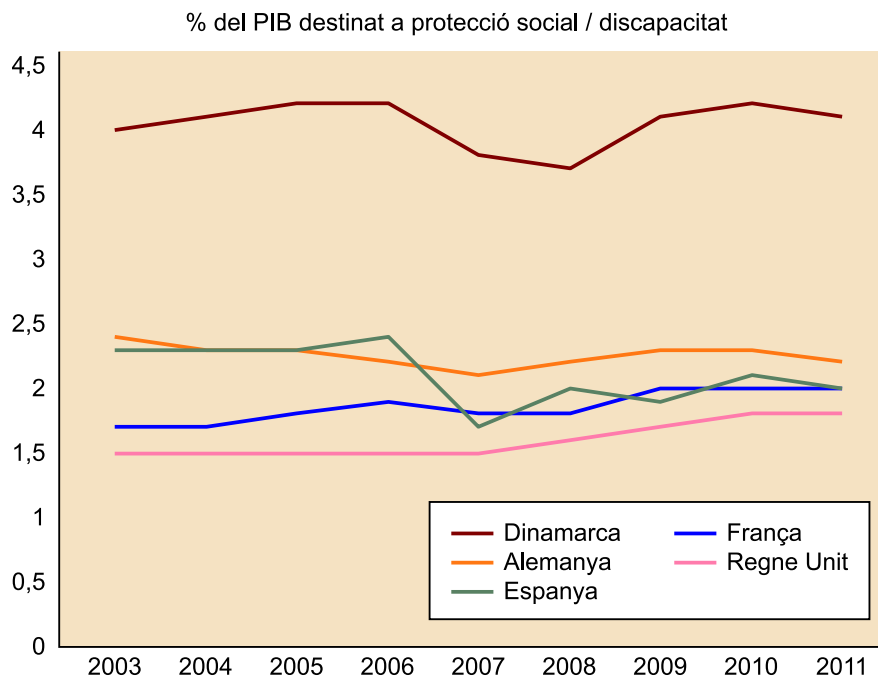
Semblants als béns públics tenim els béns comuns, els quals propicien altres fallades del mercat. Es tracta de béns limitats, com l'aigua, els boscos o els recursos marítims, als quals tenen accés tots els actors d'una zona, per exemple, tots els actors de les conques hidrogràfiques o deltes. Es tracta de béns rivals, ja que no són infinits, és a dir, si algú esgota un banc de peixos els altres actors no podran beneficiar-se'n; i al mateix temps són béns no exclusius, és a dir, no es pot excloure altres actors del seu ús. Per exemple, no es pot evitar que un grup de ciclistes per ser ciclistes utilitzi una pista forestal. La no-regulació, o la no-intervenció pública, sobre aquests béns pot provocar un saqueig, ja que tots els actors econòmics en voldran obtenir el màxim profit. Això pot comportar problemes com l'esgotament de recursos en un lapse de temps molt curt, i és per això que els governs han d'intervenir-hi per exemple fixant quotes per al reg o bé sancions per l'ús indegut.

En les següents figures s'expressa la despesa pública en relació amb el PIB en diferents béns públics relacionats amb el benestar de les persones (és a dir, amb les polítiques de l'estat del benestar). En el primer s'observa el percentatge de

la despesa pública destinada a les persones amb discapacitat entre 2003 i 2011 en cinc països de la Unió Europea (Alemanya, Dinamarca, Espanya, França i Regne Unit).

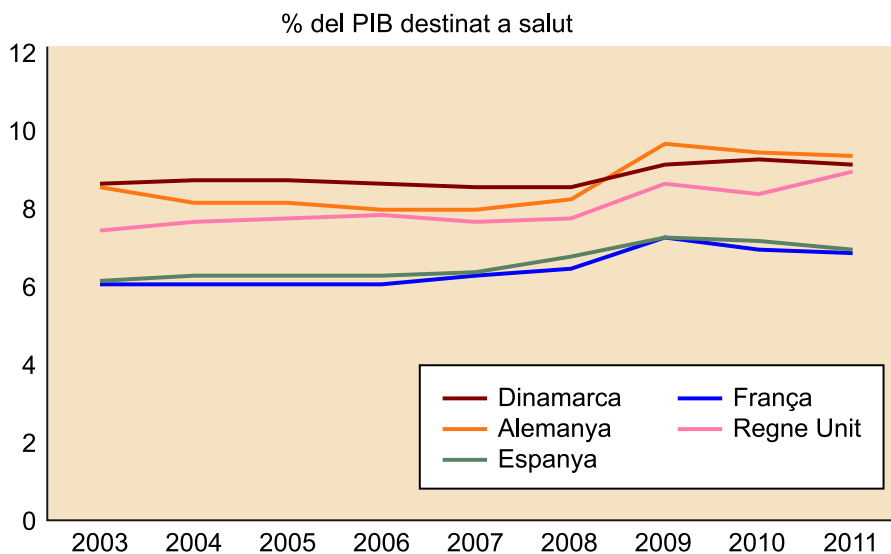
Es poden observar algunes tendències històriques en relació amb aquesta política. Hi destaca Dinamarca com el país entre aquests cinc que més recursos destina a la política de discapacitat (4% del PIB). La resta oscil·la entre 1,5 i 2,5% del PIB i Espanya és el país que menys recursos destina a aquesta política. Es tracta d'una política que contribueix al benestar general de la població ajudant les famílies que tenen aquestes dificultats. Encara que està lluny de solucionar el problema, el benestar d'aquest tipus de població es converteix en un bé públic que comparteixen les diferents famílies que es troben en una circumstància com aquesta. En la figura 3 s'observa la despesa destinada als serveis de salut pública, un altre bé públic en el qual Espanya es va gastar entre el 6 i el 7% del PIB entre 2003 i 2011, d'acord amb dades del Banc Mundial.

Figura 2. Percentatge del PIB destinat al bé públic de la protecció social



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Banc Mundial.

Figura 3. Percentatge del PIB destinat al bé públic de la salut



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Banc Mundial.

### 1.1.2. Les dimensions d'una política pública

Una política pública s'expressa en un programa públic que es basa com a mínim en cinc dimensions (Muller i Surel, 1998; Harguindéguy, 2013). Es tracta del contingut, el calendari, la teoria del canvi, el camp d'acció i el factor de cohesió.

1) El contingut es refereix a les mesures i els recursos concrets utilitzats, partides pressupostàries, prestacions, subvencions, crèdits o mesures de control i repressió. Per exemple amb la política de reciclatge a les ciutats s'hi pretén millorar la gestió dels residus a partir d'uns criteris que ajudin a salvaguardar el medi ambient. Per a això es destinen partides pressupostàries que permeten la compra de contenidors específics per a diferents tipus de residus i s'estableixen programes de conscienciació i educació dels ciutadans per a ensenyar-los a respectar les regles de reciclatge. També es pot establir una sèrie de sancions per als qui incompleixen les regles de reciclatge, sobretot els actors que produeixen residus perillosos.

2) El calendari es refereix a l'establiment d'un marc temporal per a aconseguir els objectius de la política. Reprenent l'exemple del reciclatge, es pot establir un calendari de substitució del sistema de recollida en bosses per un sistema de contenidors de diferents tipus que ajuden a millorar el reciclatge de productes com plàstic, vidre i paper. Per a això es pot establir un calendari transitori d'un o dos anys.

3) Les polítiques es basen a més en una teoria de canvi, un raonament causal sobre el canvi i els objectius que es volen aconseguir amb una política determinada. Per exemple, la política en contra de la violència de gènere es basa en un raonament causal sobre com generar un canvi social que permeti posar fi al problema. Es desenvolupa la política de protecció de les víctimes perquè es busca que això tingui un efecte en el seu benestar i posar fi a situacions de

violència que sense acompanyament no es podrien superar. No obstant això, la política de protecció de les víctimes (per exemple ordres d'allunyament de l'agressor) oblida altres dimensions com la dependència econòmica d'algunes víctimes i la dificultat d'accedir al mercat laboral que tenen algunes dones, sobretot les que tenen fills en etapa de criança.

4) Els programes públics estan associats a un camp d'acció, és a dir, a un grup de persones i a un espai geogràfic concret. La política de reciclatge de la ciutat de Barcelona inclou tots els ciutadans, empreses i serveis de la ciutat que generen residus, però està delimitada pels límits territorials de la mateixa ciutat. És a dir, l'Ajuntament de Barcelona es fa càrrec de la seva política de reciclatge i l'Ajuntament de Terrassa, de la seva. En el cas d'ajudes de menjador a les escoles per a famílies amb dificultats econòmiques, aquesta política va dirigida a famílies amb certes característiques, per exemple una determinada quantitat de renda anual, a la qual a més s'aplica un algorisme d'equivalència respecte al nombre d'integrants de la família. Això implica que només un grup de famílies amb aquestes característiques podrà accedir a les ajudes. Les beques de menjador a més poden estar circumscrites a un territori o a un calendari durant el període d'escolarització bàsica (de 3 a 12 anys).

5) Una política normalment va acompanyada d'una sèrie de mesures, per exemple multes, sancions administratives o embargaments econòmics, per aconseguir que la gent faci el que se li demana. També es poden establir mesures de control o supervisió dels objectius, per exemple supervisió de l'assignació de les beques de menjador en els diferents districtes o barris d'un municipi.

#### **Exemple de les dimensions de la política associades a les ajudes o beques de menjador en escoles d'educació bàsica**

**Contingut:** el curs 2015-2016, la Generalitat va concedir 80.000 beques de menjador i va destinar-hi 53 milions d'euros. Va començar amb 48 milions i, al llarg del curs, va anar afegint recursos segons la necessitat. A aquest import, s'hi van sumar, en el cas de Barcelona, dues partides extraordinàries habilitades per l'Ajuntament, de 2,8 milions l'una i de 5 milions l'altra.

**Calendari:** s'inicia una modificació del programa que tindrà efecte durant el curs 2017-2018, després que el Parlament de Catalunya imposés a la Conselleria d'Educació una modificació en els barems de concessió de les ajudes, fixats només feia dos anys.

**Raonament causal:** fins ara el criteri utilitzat per a atorgar la beca era l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC). Però es tracta d'un indicador molt discutit per associacions ciutadanes dedicades a la infància, professionals del sector i famílies d'alumnes, agrupats en la plataforma DIAE (Drets de la Infància en l'Àmbit Educatiu). Aquests actors consideren que tal com estaven concebudes les beques de menjador no cobrien les necessitats del 28% dels menors escolaritzats que es trobaven per sota del llindar de pobresa.

**Camp d'acció:** des del curs 2016-2017, per a accedir a una ajuda de menjador a Catalunya ja no s'utilitza l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) –que era el criteri utilitzat fins ara–, sinó que les famílies han d'acreditar que els seus ingressos no superen el llindar de risc de pobresa.

**Mesures o requisits per a atorgar les beques:** es necessita una fotocòpia del DNI de tots els membres de la unitat familiar, l'imprès, el certificat de convivència actual i la documentació sobre la situació econòmica familiar relativa a l'any anterior de la convocatòria.

Si es té qualsevol document complementari sobre la situació familiar també cal aportar-lo (família nombrosa, família monoparental, diversitat funcional de l'alumne, etc.).



## 2. Classificació de les polítiques per contingut

La pregunta que ara es podria plantejar és si existeixen tipologies de polítiques públiques, és a dir, quina diferència hi ha entre una política pública i una altra. Totes són iguals? No hi ha una resposta concloent a aquestes preguntes. De polítiques, n'hi ha de diverses tipologies depenent del lloc o del govern o fins i tot, de l'època.

Una manera simple de diferenciar les polítiques és dividir-les en «polítiques superiors» i «polítiques inferiors». Les decisions sobre política econòmica (com la devaluació de la moneda) o les crisis de seguretat nacional (conflictes en fronteres, terrorisme) es consideren polítiques superiors, lligades a les funcions bàsiques de l'Estat, que són la gestió econòmica (recaptació i gestió de la despesa pública), la seguretat i el control de les fronteres i la gestió de la mateixa activitat del govern. En general, es considera que aquest tipus de polítiques poden ser influenciades per alguns grups poderosos, que essencialment formarien el que es considera una elit o classe dominant. També es considera que les polítiques de caràcter superior són polítiques sistèmiques o macropolítiques. Aquestes polítiques són normalment del domini del govern, formulades pel govern i aprovades com a lleis mitjançant la legislació.

D'altra banda, les polítiques de caràcter inferior són polítiques que s'elaboren mitjançant un procés més obert. Per exemple, dins dels serveis socials moltes polítiques són de caràcter més obert, la qual cosa vol dir que en la seva elaboració poden arribar a participar-hi més grups, molts dels quals de caràcter social, i, per tant, amb menys recursos que els grups de sectors econòmics poderosos. Aquest tipus de polítiques també s'han arribat a conèixer com a micropolítiques (a diferència de les polítiques de caràcter superior, que es consideren macropolítiques). Les polítiques sectorials poden no ser considerades pel govern com un tot, sinó més aviat pel departament responsable d'aquest sector per nivells subnacionals. Per contra, polítiques com la de defensa o la d'exterior es consideren polítiques sistèmiques o macropolítiques, en les quals el govern nacional té un fort domini.

Una altra classificació de les polítiques és definir-les segons els seus efectes o el seu grau de coerció. Theodor Lowi (1964) va desenvolupar una de les classificacions més útils que avui continua essent una de les més conegudes. Lowi va establir quatre grups de polítiques públiques, segons si s'exerceix la coerció pública directament o indirectament, i segons si s'exerceix directament sobre la població objectiu o sobre el seu entorn:

- 1) Les polítiques distributives proporcionen serveis a grups particulars de la població que no provoquen cap desavantatge o reducció sobre els beneficis d'altres grups. Es tracta de polítiques indirectes, ja que no obliguen ningú a

fer res que no faria igualment d'una altra manera. S'apliquen directament als individus que les requereixen com un permís de conduir, un visat o una autorització per a exercir una professió (metges, advocats, etc.). Aquest tipus de polítiques no sol atreure gaire pressió dels grups d'interès.

2) Les polítiques reglamentàries o reguladores s'apliquen també directament sobre la població objectiu. La coerció s'aplica sobre els que no respecten les regles. Es tracta de polítiques que impliquen una limitació o restricció per a la conducta dels individus. En aquest sentit, es pot dir que limiten la llibertat individual pel fet de ser polítiques l'incompliment de les quals es castiga, per exemple, amb l'aplicació del codi civil. Un altre exemple podria ser la prohibició de fumar en llocs tancats, que comporta sancions tant per als fumadors com per als propietaris dels locals que ho permetin. Encara que són controvertides, no tendeixen a atreure la participació de molts altres grups d'interès.

3) Les polítiques constitutives són programes públics que busquen establir regles que delimitin el comportament dels individus. Es tracta de polítiques indirectes i s'apliquen a l'entorn dels ciutadans, per exemple la llei d'associacions i altres garanties individuals recollides a la Constitució. Aquest tipus de polítiques pot atreure l'atenció dels grups d'interès de causes socials o d'interès general, que busquen garantir el respecte als drets dels ciutadans.

4) Les polítiques redistributives consisteixen en accions del govern que busquen canviar la distribució dels ingressos o de la riquesa. Constitueixen el gruix de les polítiques de l'estat del benestar, ja que busquen repartir els ingressos fiscals entre els ciutadans independentment del grup a què pertanyin o de la seva conducta. Són polítiques amb un efecte directe sobre l'entorn dels ciutadans, solen ser controvertides i generen forts interessos grupals tant a favor com en contra.

Tipus de polítiques segons Theodor Lewi

Tipus de política	Descripció	Reacció dels grups d'interès
Polítiques distributives	Provisió de serveis a grups particulars, sense desavantatge per a altres grups	Poca atenció i resistència per part dels grups d'interès
Polítiques reguladores	Imposicions de limitacions a la conducta dels individus o grups	Causen controvèrsia, però no sempre atreuen l'atenció dels grups d'interès
Polítiques constitutives	Busquen delimitar el comportament dels individus en el respecte a valors i drets col·lectius	Atreuen l'atenció dels grups d'interès
Polítiques redistributives	Busquen redistribuir els recursos i la riquesa per mitjà de la política fiscal	Solen atreure una gran atenció dels grups d'interès

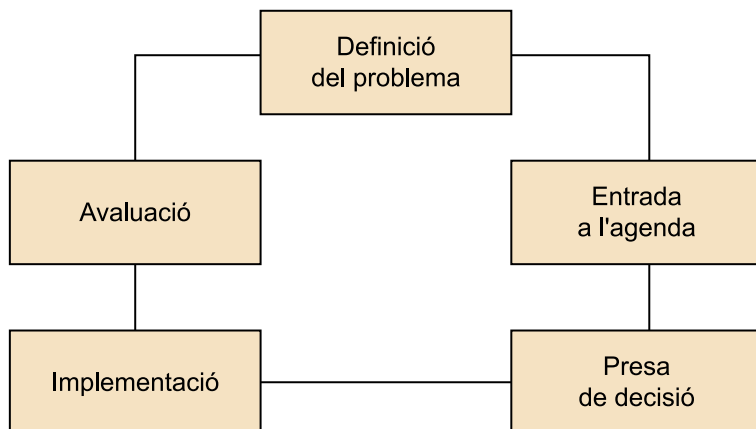
Font: elaboració pròpia a partir de Theodor Lewi.

### 3. Etapes en el procés d'elaboració de les polítiques públiques

El terme «cicle de polítiques públiques» fa referència a les diferents etapes que integren l'elaboració i posada en marxa d'una política pública; va ser utilitzat per primera vegada per Harold Lasswell els anys cinquanta.

La majoria d'autors identifiquen cinc etapes: definició del problema, entrada del problema en l'agenda, presa de decisions, implementació i avaluació. La figura següent expressa aquest procés.

Figura 4. El cicle d'elaboració de les polítiques públiques



Font: elaboració pròpia a partir de Lasswell (1956) i Harguindéguy (2013).

Actualment la majoria d'actors coincideix que no es tracta d'etapes excloents o d'un cicle de fases en les quals no s'inicia la fase següent fins que no conclou l'anterior, sinó d'un procés dinàmic en què diferents etapes poden produir-se alhora. Per exemple, els diferents actors que intervenen en una política de salut destinada a les malalties cròniques poden discutir i negociar què s'entén per malaltia crònica al mateix temps que aquest problema es discuteix en el poder executiu o legislatiu o bé mentre s'implementa un programa sobre malalties cròniques. La implementació política va associada, la majoria de vegades, a una redefinició del problema, ja que apareixen noves dades o dimensions que anteriorment no s'havien considerat com a rellevants.

Diversos autors han utilitzat i matisat aquesta idea que un principi neix d'un enfocament racionalista, és a dir, parteix del supòsit que en una societat tots els actors actuaran en tot moment de manera racional seguint criteris d'eficiència. Es tracta també d'un enfocament que té un caràcter normatiu (noció de l'haver de ser) que intenta orientar la decisió pública; d'aquesta manera la classificació per etapes del procés d'elaboració de polítiques públiques ajuda a tenir un

esquema ideal que simplifica els processos polítics, que en la realitat són molt més complexos (Subirats, 1989; Subirats i altres, 2008; Harguindéguy, 2006 i 2013).

L'enfocament racionalista més conegut de les etapes de l'elaboració de les polítiques públiques és el de Lasswell (1956), que planteja una primera etapa anomenada d'«intel·ligència», la qual implica analitzar el procés en profunditat i equivaldria a l'etapa de definició del problema; una segona etapa, de «recomanació», que analitza cada alternativa de solució possible i que també estaria integrada en l'etapa de definició del problema. A més, Lasswell va plantejar la necessitat d'una etapa de «prescripció» o creació d'una regla general (decisió), i també d'altres etapes com la «invocació», durant la qual s'espera que es modifiquin els comportaments dels actors; l'«aplicació» o engegada, la «finalització» (final de la política pública) i l'avaluació o anàlisi del funcionament de la política, que implica proporcionar dades sobre si ha estat eficaç i informació sobre com millorar-la. Aquest esquema va ser complementat més tard per altres autors, un dels quals, Anderson (1975), va cridar l'atenció sobre la necessitat de considerar una etapa en el procés que no s'havia tingut en compte i que és l'entrada del problema en l'agenda. Tal com s'explicarà més endavant, perquè un problema esdevingui objecte d'una política pública no només ha de passar per una redefinició com a problema públic sinó que també ha de ser integrat en l'agenda política abans de ser tingut en compte per a una anàlisi d'alternatives i presa de decisió.

## 4. Enfocaments i models en l'anàlisi de polítiques públiques

L'anàlisi de polítiques públiques és una disciplina relativament jove, que ha anat creixent paral·lelament al desenvolupament de l'estat del benestar. Tal com s'esmenta en apartats anteriors, el creixement de la despesa pública i l'expansió de l'acció pública han portat a un major interès per saber quins factors afecten el procés d'elaboració de les polítiques públiques. Un dels primers que va utilitzar l'expressió «polítiques públiques» és Harold Lasswell (1930), un membre de l'escola de sociologia de Chicago.

L'anàlisi de polítiques públiques estudia «què fan els governs, per què ho fan i quin és el seu efecte» (Dye, 1972: 1).

L'intervencionisme o la creixent activitat de l'Estat han motivat l'anàlisi de les polítiques públiques, una subdisciplina de la ciència política, igual que la ciència de l'Administració pública, els sistemes de govern o els sistemes electorals, les relacions internacionals i la cultura política. És una anàlisi que requereix un enfocament multidisciplinari, és a dir, evitar una perspectiva única, per aconseguir una aproximació més completa als processos i dinàmiques que porten a la formulació d'una política pública (Nagel, 1990). En el mateix sentit, Wildavsky (1979) considera que l'anàlisi de les polítiques públiques no pot seguir un únic mètode d'aproximació a l'objecte d'anàlisi, sinó que s'ha d'orientar al problema i traçar un mapa contextual del procés, les opcions i el resultat de la política pública. En altres paraules, l'anàlisi de les polítiques públiques integra coneixements de múltiples disciplines per analitzar la presa de decisions. Una sola teoria i un sol model no són capaços d'explicar la complexitat de «la xarxa de decisions» (Easton, 1953).

En suma, l'anàlisi de polítiques públiques inclou diversos enfocaments i escoles que al llarg del temps han provat d'explicar com s'elaboren i decideixen les polítiques públiques. Aquests enfocaments, doncs, busquen oferir una explicació a com i per què canvien les polítiques públiques; quins grups han influenciat l'elaboració de la política pública; o fins a quin punt la manera d'elaborar les polítiques públiques respon a sistemes més pluralistes i oberts a la participació de tots els grups o bé a sistemes més elitistes, en els quals les decisions es prenen en grups més tancats i el procés d'elaboració de les polítiques exclou la majoria de grups.

### 4.1. Pluralisme i elitisme

Els enfocaments clàssics de l'anàlisi de les polítiques públiques parteixen d'una anàlisi sobre la distribució del poder en la societat. Aquests enfocaments es poden classificar en dues escoles: els pluralistes i els elitistes. Els pluralistes partei-

xen d'una visió de la societat en la qual els grups i els individus tenen capacitat i poder per a influir en l'elaboració de les polítiques públiques. Aquest enfocament es va desenvolupar principalment en la ciència política nord-americana a mitjan segle passat, i un dels seus principals pensadors va ser Robert Dahl (1961). Les idees bàsiques del pluralisme es poden resumir com segueix:

- El poder està distribuït de manera uniforme en tota la societat.
- Cap grup té tot el poder sobre els altres i existeix una pluralitat de grups.
- La igualtat política i l'individualisme estan protegits per les regles del joc democràtic: dret i llibertat de vot, i llibertat d'expressió.
- La feblesa dels individus es compensa pel seu dret a expressar la seva oposició a les decisions dels governs individualment o de manera col·lectiva com a part d'un grup.
- L'Estat és un conjunt neutral d'institucions que jutja entre interessos socials i econòmics en conflicte.

En canvi, els elitistes parteixen d'una visió més pessimista que considera que el poder es troba a les mans d'uns pocs (grups o persones), els quals són els únics que tenen realment poder de decisió en els assumptes públics. La perspectiva marxista forma part d'aquest enfocament, per exemple, i considera que les polítiques públiques (tant la decisió de quina política cal dur a terme com els recursos que s'hi han de destinar) estan dominades per classes socials particulars (la classe capitalista i les elits polítiques), mentre que l'Estat és utilitzat com una eina per a assegurar la continuïtat del domini d'aquestes classes. Les idees bàsiques del pluralisme es poden resumir com segueix:

- L'elit política està oberta només als econòmicament poderosos.
- Això vol dir que no tots els grups en una societat tenen el mateix poder o són igualment poderosos.
- La dominació econòmica confereix poder fora de les àrees d'activitat de l'Estat (o governs), cosa que permet la dominació d'una classe social sobre una altra.

#### **4.2. Teories conciliadores: pluralisme i elitisme reformat**

Molts creuen que la perspectiva elitista del sistema polític exagera el poder de les elits, ja que en un sistema democràtic s'espera que els grups que no formen part de les elits puguin desafiar-les. L'elitisme reformat reconeix que en els assumptes de política superior –bàsicament econòmics– preval un esquema de decisió elitista. És a dir, pocs grups tenen capacitat d'influenciar les decisions dels estats o governs, mentre que les altres polítiques, sobretot les de caràcter social, segueixen línies pluralistes.

Per la seva banda, els pluralistes han hagut de reconèixer que hi ha diferències importants entre el poder que tenen alguns grups, sobretot poder econòmic, i la resta de grups en la societat. Una altra reforma important del pluralisme ha estat reconèixer que l'Estat no és una arena neutral. El pluralisme reformat (o

*neopluralisme*) ha aportat un element d'anàlisi transcendental per a entendre l'elaboració i dinàmica de les polítiques públiques, i és que l'Estat ni respon únicament als desitjos de les elits ni és una arena neutral. Els estats han anat acumulant recursos, entre els quals un cos de funcionaris i personal propi que els permet actuar amb certa autonomia respecte dels actors privats. D'acord amb Weir i Skocpol (1995), l'autonomia de l'Estat és important per a explicar els resultats de la política. Al mateix temps, el llegat històric també influeix sobre les decisions presents en una política concreta.

Altres escoles com els institucionalistes també han cridat l'atenció sobre la importància de tenir en compte el paper de les institucions. Les polítiques públiques són el resultat d'acords institucionals. Les institucions no només són els organismes públics i de representació, també és el conjunt de regles que permeten, regulen i prohibeixen accions per part dels ciutadans (grups) i les autoritats (Elinor Ostrom, premi Nobel d'Economia, 2009). És a dir, les regles escrites i no escrites sobre el que és acceptable socialment i políticament també influeixen en el resultat de la política, i no només l'acció dels grups i actors privats i la dels actors públics.

L'interès per les institucions en l'anàlisi política i per l'Estat com un actor polític autònom reneix en la dècada dels anys vuitanta, després de diverses dècades de teories centrades en el paper de l'individu i els grups socials (pluralisme) i les explicacions del funcionalisme estructural sobre el procés polític. En tots dos casos, l'Estat apareixia únicament com una arena política en la qual es dirimien els conflictes socials. El pluralisme reformat dona motiu a un nou corrent que es coneix com a neoinstitucionalisme. Aquest corrent posa l'accent en el fet que l'Estat és un actor polític rellevant que «condiciona el procés polític i els patrons d'interacció amb els grups socials i no només una arena en la qual els grups d'interès econòmic i els moviments socials s'enfronten o s'alien per a determinar els resultats de la política» (Skocpol, 1979). La perspectiva històrica del neoinstitucionalisme assenyalava la importància de l'estructura de l'Estat i dels acords previs com a factors que condicionen la interacció amb els grups socials (Thelen, 1999).

Actualment, diverses perspectives (cadascuna lligada a una visió ideològica sobre el paper de l'Estat tal com ho han estat sempre el pluralisme i l'elitisme) conviuen i abasten sectors diversos amb mètodes i tècniques diferents (Harguindéguy, 2013). Es poden trobar estudis de tot tipus sobre els programes governamentals des dels més teòrics basats en l'haver de ser fins als més empírics que busquen explicar no el perquè sinó el com.





## Exercicis d'autoavaluació

1. Meny i Thoening i consideren que les polítiques públiques es basen en els criteris següents:

- a) Autoritat i legitimitat dels governs.
- b) L'ús legítim de la força per a fer complir les decisions.
- c) Els principis democràtics de rendició de comptes i la participació.

2. D'acord amb Dye, una política pública és:

- a) Els programes i les decisions dels governs.
- b) Les decisions que prenen els governs i les autoritats públiques durant un període de temps determinat.
- c) Les decisions dels governs i també tot allò sobre el que decideixen no prendre cap decisió.

3. La diferència entre el públic i el privat està definida per:

- a) La frontera entre el mercat, l'Estat i la societat.
- b) El context en el qual es discuteix quins problemes es consideren públics i quins es consideren privats.
- c) El públic comprèn aquella dimensió de l'activitat humana que es considera que requereix la regulació o intervenció governamental o social; el privat és una dimensió que queda fora de l'abast dels governs.

4. Un bé públic és per definició

- a) Exclusiu. Els béns públics són gaudits en exclusivitat per tots els membres d'una comunitat.
- b) Totes les persones hi tenen accés i no admeten la possibilitat d'exclusió; es paguen amb recursos públics.

5. L'interès per l'anàlisi de les polítiques públiques es desperta a causa:

- a) D'un increment en l'activitat de l'Estat a partir de la creació i desenvolupament de l'estat del benestar.
- b) D'un major nombre de ciutadans que exigeixen conèixer el funcionament dels governs.
- c) D'un increment en la despesa pública mundial.

6. D'acord amb el model pluralista el paper de l'Estat és:

- a) Orientar els grups d'interès en la seva postura sobre les polítiques públiques.
- b) Ser un àrbitre neutral entre les posicions dels diferents grups d'interès.
- c) Els grups d'interès no tenen capacitat d'influència sobre les decisions de govern, atès que cada govern té el seu propi programa polític.

7. D'acord amb el model neopluralista sobre el poder i les polítiques públiques, quina de les següents afirmacions és correcta:

- a) Els elitistes tenen raó i els assumptes econòmics es governen bàsicament sota un esquema elitista.
- b) El poder està distribuït de manera uniforme entre els diferents grups d'interès presents en la societat i el govern filtra les seves demandes.
- c) Els grups d'interès no tenen possibilitat de fer escoltar la seva veu perquè els governs només escolten les elits.

8. Les polítiques públiques es formulen en cinc fases, que són la definició del problema, l'agenda, la decisió, la implementació i l'avaluació; aquestes fases:

- a) Estan poc relacionades entre si, cadascuna es desenvolupa de manera independent.
- b) No s'esdevenen d'una manera lineal, sinó que poden intercalar-se i influir-se unes a altres.

9. Les polítiques de tipus distributiu es caracteritzen perquè:

- a) Busquen redistribuir els recursos i la riquesa mitjançant la política fiscal.
- b) Sancionen les conductes dels individus que no canvien la seva conducta d'acord amb les normes existents.
- c) Atreuen poca atenció dels grups d'interès.

10. L'anàlisi de polítiques públiques aporta un enfocament diferent sobre com es distribueix el poder en la societat, ja que:

- a) Analitza el poder i la política com un tot.
- b) Considera que el poder s'ha d'analitzar i estudiar per sectors. És a dir, per arena política o subsistema polític, ja que cadascun d'aquests desenvolupa la seva pròpia estructura de poder.
- c) Proporciona una visió sistemàtica sobre quines són les fases en el procés de formulació (elaboració de les polítiques públiques).

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. a

2. c

3. c

4. b

5. a

6. b

7. a

8. b

9. a

10. b

## Bibliografia

- Aguilar Villanueva, L. (2003). *El estudio de políticas públicas*. Mèxic: Miguel Ángel Porrúa.
- Anderson, J. E. (1975). *Public policy making*. Nova York: Holt Reinhart and Winston Inc.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?: Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. Nova York: Holt.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). *The political system. An inquiry into the state of political science*. Nova York: Alfred Knopf.
- Harguindéguy, J. B. (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. «Cycle (policy cycle)». A: L. Boussaguet, S. Jacquoty, P. Ravinet (eds.). Presses de Science Po: París, p.148-152.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Lasswell, H. (1930). *Psycopathology and politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lasswell, H. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research/University of Maryland Press.
- Lasswell, H.; Kaplan, A. (1950). *Power in society*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi, T. (1964). «American business, public policy, case studies and political theory». *World Politics*, núm. 16, p. 677-755.
- Mény, Y.; J. C. Thoenig (1992). *Politiques publiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Muller, P.; Surel, Y. (1998). *L'analyse ds politiquespubliques*. París: Montchrestien.
- Nagel, S. S. (1990). *Conflicting evaluations of policy studies*. A: Lynn i Wildavsky (eds).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Davilasrl/Flasco-México.
- Samuelson, P. (1954). «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics*, núm. 36, vol. 4, p. 387-389.
- Saxonehouse, A. (1983). «Classical Greek conceptions of the public and private». A: Ben i Gaus (eds.).
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Thelen, Kathleen (1999). «Historical institutionalism in comparative politics». *Annual Review of Political Science*, núm. 2, p. 369-404.
- Weir, M.; Skocpol, T. (1985). «State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States». A: P. Evans i altres (ed.) (1985). *Bringing the State Back In*. Camdridge: Cambridge University Press, p. 107-164.
- Wildavsky, A (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers.