
Acció política: actors i institucions

PID_00266623

Aitor Díaz Anabitarte

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores



Universitat
Oberta
de Catalunya

Aitor Díaz Anabitarte

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats pel professor: Albert Puig Gómez (2019)

Primera edició: setembre 2019
© Aitor Díaz Anabitarte
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Què és l'acció política?.....	7
1.1. Introducció i presentació	7
2. Què són els partits polítics?.....	9
2.1. Definició de partit polític	9
2.2. Evolució dels partits polítics	9
2.3. Funcions dels partits polítics	10
2.4. Tipologies de partits polítics	11
2.5. Sistemes de partits	12
2.5.1. Definició conceptual	12
2.5.2. Tipologies de sistemes de partits	13
3. Què són les institucions de Govern?.....	15
3.1. Govern i Parlament	15
3.1.1. Govern	15
3.1.2. Parlament	16
3.2. Sistemes de govern	18
3.3. Administració pública	19
3.3.1. Organització	20
3.3.2. Funcions	20
3.3.3. Personal	20
4. Què són els grups de pressió i els moviments socials?.....	21
4.1. Grups de pressió	21
4.1.1. Tipologies de grups de pressió	21
4.1.2. Mètodes d'acció política dels grups de pressió	21
4.2. Moviments socials	22
4.2.1. Característiques dels moviments socials	22
4.2.2. Classificació: tipologies de moviments socials	23
5. Què són les polítiques públiques?.....	24
5.1. Concepte i definició	24
5.2. Fases d'elaboració	24
Resum.....	26
Glossari.....	27

Bibliografia.....	28
--------------------------	-----------

Introducció

En aquest mòdul ens ocuparem de dues qüestions centrals per comprendre qualsevol sistema polític. En primer lloc, analitzarem els diversos actors polítics que s'encarreguen de canalitzar i dur a terme les principals accions polítiques que podem trobar en qualsevol entorn social –utilitzant la terminologia aportada per Easton en el seu model explicatiu del sistema polític. Dins d'aquest bloc sobre acció col·lectiva, centrarem la nostra atenció en els partits polítics, els grups de pressió i els moviments socials. De cadascun d'aquests actors polítics tractarem d'aportar una definició conceptual, analitzarem les possibles tipologies existents i, en el cas dels partits polítics, s'afegirà l'explicació sobre la noció de sistema de partits i les seves diverses variants.

En segon lloc, i deixant de banda la dimensió referent al que definim com a *politics*, ens ocuparem, mitjançant l'anàlisi de les institucions principals d'un estat democràtic i de dret, de la dimensió coneguda com a *polity*. Concretament, analitzarem la figura del Parlament i del Govern, juntament amb el paper que exerceix l'Administració pública en tot Estat.

Finalment, en tercer lloc, abordarem l'última de les dimensions restants, la que fa referència a *policy*, concretament al concepte de *public policy*. Les polítiques públiques, enteses com tot allò que fan i no fan els governs, serviran per tancar aquest últim mòdul, no sense abans descriure el procés d'elaboració d'una política pública i treballar els diferents aspectes que caracteritzen aquesta dimensió tan important de la política.

Objectius

La finalitat d'aquest mòdul és analitzar, d'una banda, les característiques de l'acció política i els seus agents més destacats; i, d'altra banda, explorar les dues principals institucions polítiques d'un estat democràtic i de dret –el Parlament i el Govern–, les relacions entre totes dues i, presentant-les com el resultat del procés polític, analitzar el concepte de política pública.

Des d'un punt de vista particular, l'estudiant haurà d'integrar els següents objectius:

1. Afermar una bona conceptualització dels diversos elements que s'analitzen en el mòdul.
2. Integrar les diferents característiques pròpies de l'acció col·lectiva.
3. Entendre l'acció política en tota la seva complexitat.
4. Conèixer els principals actors polítics i les seves característiques bàsiques.
5. Aprendre les diferències principals entre actors polítics (saber diferenciar-los entre si).
6. Aprofundir en el coneixement sobre el Parlament i el Govern (característiques, funcions, tipus, etc.).
7. Establir quines són les relacions (o possibles relacions) entre Parlament i Govern.
8. Conèixer els diferents sistemes de govern: parlamentarisme, presidencialisme i semipresidencialisme.
9. Saber definir el rol de l'Administració pública en el si de tot sistema polític.
10. Aprendre el concepte de política pública.
11. Dominar i integrar les fases que té tota política pública.

1. Què és l'acció política?

La política és, també, acció i interacció entre diversos actors (membres) del sistema polític. En aquest sentit, entenem que tant individus com organitzacions de tot tipus són els encarregats de coincidir en el que normalment denominem *palestra política*. Però anem a pams.

1.1. Introducció i presentació

Entenem per acció política tota aquella conducta, individual o col·lectiva, que té com a objectiu incidir en el procés de presa de decisions que caracteritza la política.

Es tracta, doncs, d'una activitat amb vocació col·lectiva, però que pot tenir origen individual –el vot, per exemple, és una activitat de naturalesa individual, però amb efectes en tot el col·lectiu o tota la comunitat política. Al costat d'aquesta primera conceptualització, hem d'afegir que l'acció política, quant a activitat, ha de diferenciar-se de relacions laborals o familiars, ja que tota acció que es desenvolupa en aquests àmbits coincideix amb l'esfera privada, on la política es manté raonablement al marge. Finalment, afegirem que sol realitzar-se de manera agrupada (o concentrada) en funció del sistema polític que estiguem analitzant, més concretament en funció del grau d'obertura política d'aquest.

En relació amb les formes d'acció política, s'han establert múltiples criteris de diferenciació:

1) Individual – Col·lectiva: podem classificar l'acció política en funció del seu origen tenint en compte que, en la seva destinació final, caldrà contemplar sempre la dimensió social o col·lectiva.

2) Esporàdica – Institucionalitzada: un altre argument que cal tenir en compte és si es tracta d'una organització estable que actua amb una estratègia clara i definida o, per contra, estem davant un moviment de mobilització espontani i amb un cert grau de desordre organitzatiu.

3) Convencional – No convencional: en funció de si l'acció de l'actor en qüestió se situa dins del sistema o, per contra, enfront seu o fora (vegeu la taula 1).

Taula 1. Classificació d'activitats polítiques convencionals

Orientació acció	Activitat
Relacionades amb el procés electoral	Votar, seguir la campanya, comentar amb amics, participar en la campanya, presentar-se com a candidat/a, etc.
Relacionades amb la creació d'opinió	Informar-se, debatre, participar en debats, presència en xarxes socials, enviar cartes al director, etc.
Relacionades amb el contacte amb institucions i/o autoritats	Assistir a trobades o reunions, signar peticions, pressionar candidats, etc.
Relacionades amb la mobilització política organitzada	Participar en manifestacions autoritzades, afiliar-se a un sindicat, militància en un partit polític, etc.

Font: Vallés (2015) i elaboració pròpia.

No obstant això, més enllà de les tipologies o tipus d'acció política que hem revisat, tota acció política tendeix a integrar-se en un col·lectiu o organització, i d'això ve la importància de l'acció col·lectiva. En aquest sentit, observem com (en contextos democràticoliberal) les tres organitzacions que aglutinen més participació i acció política són:

- els partits polítics,
- els grups de pressió,
- els moviments socials.

En els epígrafs següents aprofundirem de manera detallada en la seva anàlisi, però, de moment, valgui amb aquesta presentació, dels principals actors d'acció col·lectiva, i una comparativa resumida entre els tres de forma sintètica mitjançant la següent taula (taula 2).

Taula 2. Diferenciació i tipologia ideal d'actors polítics

Criteris de diferenciació ↓	Moviment social	Grup d'interès	Partit polític
Grau d'estructuració	Variable	Fort i estable	Fort i estable
Discurs	Transversal	Sectorial	Global
Orientació cap al poder	Canvi o confrontació	Pressió o influència	Exercici institucional
Estratègia	Conflicte	Persuasió	Competència
Recursos	Mobilització popular	Coneixement d'experts	Suport electoral

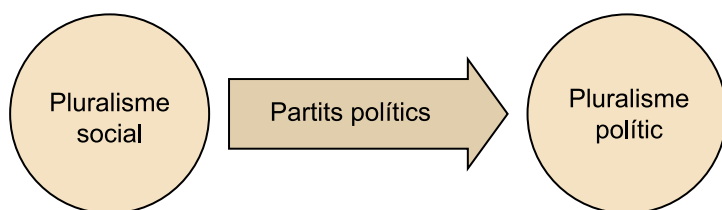
Font: Vallés (2015) i elaboració pròpia.

En aquesta taula es mostren els principals criteris de diferenciació que, al mateix temps, ens ajuden a identificar les singularitats de cadascun dels actors. Tres tipus diferents d'actors polítics que, com s'ha dit, analitzarem seguidament. Per a això, recomanem tenir present aquesta taula al llarg de l'estudi dels següents apartats.

2. Què són els partits polítics?

Situats en el context de la democràcia liberal, economia de mercat i societat de masses, els partits polítics apareixen com un actor clau per al funcionament del sistema polític i, fins i tot, del mateix Estat. Juntament amb aquesta característica que els interpreta com un instrument indispensable, els partits polítics són un vincle molt important entre l'esfera social i l'esfera política. Això es deu, fonamentalment, al fet que aquesta és la seva principal funció: establir aquesta connexió entre el social i el polític. Com mostra la figura 1, els partits han de transformar el pluralisme social en pluralisme polític, és a dir, inserir l'heterogeneïtat que hi ha a la societat, en la mesura del possible, en l'àmbit institucional. Per aquest motiu, les democràcies actuals han rebut –per part de molts politòlegs– el qualificatiu de *partitocràcies*.

Figura 1



Font: elaboració pròpia.

2.1. Definició de partit polític

Els partits polítics són associacions voluntàries d'individus que s'agrupen en defensa d'un programa polític (uns interessos concrets).

Es tracta d'organitzacions amb estructura estable, ja que el seu tipus d'actuació requereix certa estabilitat per garantir uns mínims de cohesió i gestió eficient. El principal objectiu dels partits polítics és la competència electoral pel poder –per aquest motiu moltes vegades els politòlegs ens hi referim com a «empreses de guanyar eleccions»–, que té lloc a causa que els partits polítics opten a ocupar –ostentar, si es vol– el poder institucional per, en principi, dur a terme les polítiques que figuren en el seu ideari i el seu programa polític.

2.2. Evolució dels partits polítics

L'aparició dels partits polítics coincideix amb la fundació i el desenvolupament de l'estat liberal. Cronològicament, ens situem a principis del segle XIX en el marc d'aquell incipient parlamentarisme britànic. En aquest context, apareixen les primeres agrupacions d'individus –grups de notables organitzats per

protegir els seus interessos— que pertanyien al selecte club de propietaris amb dret a sufragi. Recordem que durant aquesta etapa inicial del parlamentarisme, el sufragi era encara censatari, un tipus de sufragi restringit a una sèrie d'individus —en aquest cas, aquells petits propietaris o incipients membres de la futura burgesia.

Precisament, la transformació del sufragi —per mitjà de la democratització que va suposar la universalització d'aquest dret— és la principal explicació de l'evolució dels partits de quadres del parlamentarisme britànic als partits de masses en el context de finals del segle XIX i inicis del XX. L'estat democràtic té lloc juntament amb uns nous partits que mobilitzen grans percentatges de població, com per exemple el Partit Socialdemòcrata Alemany, que aglutinava —en la mesura del possible— la representació de la classe obrera en el si de la República de Weimar.

El tercer moment important per a l'evolució dels partits polítics és el de la consolidació d'aquests quant a actors fonamentals per a la bona marxa de les democràcies avançades. Aquesta consolidació s'il·lustra mitjançant la introducció i regulació constitucional tant de la figura dels partits polítics com del seu funcionament intern i, en major mesura, el seu paper dins del conjunt del sistema; un procés que va tenir lloc en molts estats europeus al llarg del segle XX (Itàlia el 1947, Alemanya el 1949 o Espanya el 1978) i que, en certa manera, transformarà els estats liberaldemocràtics en *partitocràcies*.

Els partits polítics i la Constitució espanyola de 1978

L'article 6 de la Constitució espanyola reconeix el paper de representació del pluralisme polític que s'atribueix als partits polítics. Més concretament, l'article afirma el següent:

«Els partits polítics expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política. La seva creació i l'exercici de la seva activitat són lliures dins del respecte a la Constitució i a la llei. La seva estructura interna i funcionament hauran de ser democràtics».

2.3. Funcions dels partits polítics

Per damunt de les diferències entre els diferents partits polítics, el seu origen, la seva estructura, etc., entenem que hi ha un comú denominador en relació amb les funcions que realitzen aquests en el conjunt del sistema polític.

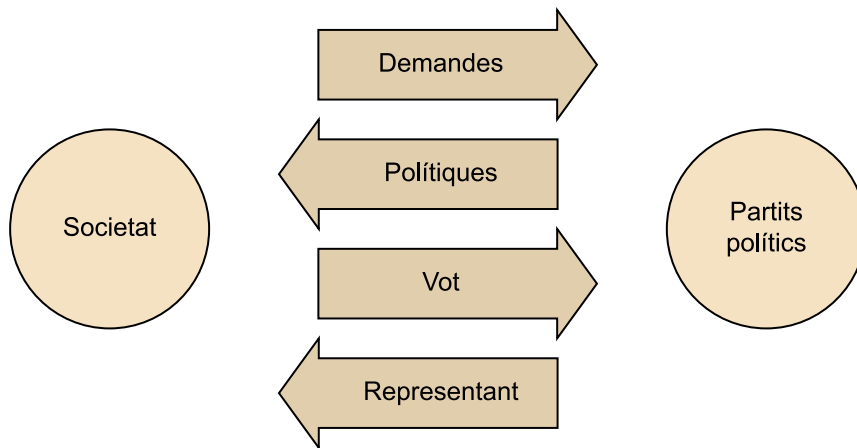
En aquest sentit, la funció principal —com vam apuntar anteriorment— és la d'intervenir entre l'esfera social i l'esfera política, és a dir, facilitar que el pluralisme social es converteixi en pluralisme polític, arribat el cas (fins i tot) inserit en les institucions.

Juntament amb aquesta funció principal, afegim quatre més que cal tenir en compte:

- agents de reclutament i formació de personal polític,

- agents de simplificació i agregació de demandes,
- agents estabilitzadors del sistema polític,
- agents de socialització política.

Figura 2. Relació entre societat i partits



Font: elaboració pròpia.

Lectura complementària

R. Cotarelo (1985). «Las funciones de los partidos políticos» (cap. 3). *Los partidos políticos*. Madrid: Editorial Sistema.

2.4. Tipologies de partits polítics

Hi ha moltes classificacions en relació amb la figura dels partits polítics, no obstant això, l'aportació de Maurice Duverger ha aconseguit un cert consens dins de la ciència política. La classificació de Duverger es basa en el criteri organitzatiu com a element diferenciador entre partits. A partir d'aquest criteri, Duverger identifica bàsicament tres tipus de partit polític:

1) Partits de quadres o partits de notables:

- Són els primers partits (els que apareixen en el context del primer parlamentarisme britànic).
- S'assemblen més a agrupacions d'electors que a partits com actualment els coneixem.
- Poca estructura i organització interna.
- No són partits ideològics, sinó que defensen interessos concrets i fins i tot personals.
- L'objectiu d'aquestes organitzacions és el de mantenir l'*statu quo* amb el suport de la societat.

2) Partits de masses:

- Amb l'obertura que suposa el sufragi universal, els partits passen a tenir (potencialment) molts més votants, la qual cosa implica una necessària obertura de l'organització a manera d'adaptació davant el nou escenari.
- Preponderància del criteri quantitatiu per sobre del qualitatiu –el qualitatiu era característic dels partits de notables.

- Forta ideologització.
- Forta estructura centralitzada i organització institucional.
- L'objectiu d'aquestes organitzacions és la mobilització social mitjançant suport electoral i filiacions com a afiliat, militant o simpatitzant.

3) Partits *catch all* ('arreplegador'):

- Aportació de Kircheimer davant el nou escenari que suposa la caiguda del mur de Berlín i l'hipotètic moment de desideologització.
- Davant l'absència de debat polític –almenys en els termes que tenia lloc durant l'època dels partits de masses–, l'objectiu ara és la victòria electoral.
- La competició ja no se situa en els extrems ideologitzats, sinó que tendeix cap al «votant mitjà» –cap al centre ideològic com a mecanisme per garantir major suport electoral.
- Certa institucionalització dels partits polítics mitjançant la inclusió de mecanismes de finançament públic.

4) Partits «cartell»:

- Correcció de Katz i Mair per explicar el fenomen dels partits que integren formalment o informalment mitjans de comunicació, sindicats, plataformes estudiantils, grups de pressió o *think tanks* dins de la seva estructura.
- Són partits moviment que van més enllà del model clàssic de partit que competeix electoralment pel poder.

2.5. Sistemes de partits

2.5.1. Definició conceptual

Els partits interactuen entre si i, en l'àmbit d'eleccions parlamentàries, configuren de forma diferent la cambra legislativa. En certa manera, com ja hem apuntat, el pluralisme polític ha de guardar certa correlació amb el pluralisme que expressi el Parlament –per mitjà dels partits que l'integrin. Un pluralisme expressat de forma institucional al Parlament que suposa l'avantsala d'una definició del concepte de sistema de partits. Un concepte que fa referència a la manera i l'evolució dels partits dins del Parlament. És a dir, en definitiva, si un Parlament està format per més o menys partits i, des d'un punt de vista qualitatiu, per quin tipus de partits està format.

Com a principals factors explicatius dels possibles sistemes de partits, és a dir, factors que influeixen en una o una altra configuració dels Parlaments, cal ressaltar els següents arguments:

- En primer lloc, els anomenats *cleavages*, és a dir, l'existència d'elements de debat o fractura en el si d'una comunitat suposaran un element que cal

valorar en tant que aquest element suposa una més que possible confrontació d'interessos i, per tant, una més que previsible politització.

- En segon lloc, l'esquema jurídic institucional suposarà un element que cal tenir en compte, ja que, segons es tracti d'un sistema electoral majoritari o proporcional, això donarà més o menys accés a institucionalitzar els partits polítics. D'igual manera, per exemple, pot ocórrer amb la barrera electoral i fins i tot segons el tipus de sistema de govern.

2.5.2. Tipologies de sistemes de partits

Maurice Duverger, un dels primers estudiosos dels partits polítics, va establir una classificació dels sistemes de partit en funció del criteri numèric. D'aquesta forma, obtenia tres tipologies de sistemes de partit:

- **Partit únic:** on no hi havia pluralisme polític i, en molts casos, Estat i partit se solapaven mútuament.
- **Bipartidisme:** quan hi ha *de facto* un partit que ocupa responsabilitats de govern i un altre que se situa en l'oposició.
- **Multipartidisme:** existència de dos o més partits que poden arribar a ser predominants o, almenys, amb capacitat d'influir en el procés polític.

Uns anys més tard, de la mà de Giovanni Sartori (un altre conegut politòleg), es va millorar la classificació estrictament numèrica de Duverger mitjançant la introducció de dos nous criteris que s'han de tenir en compte. Així, juntament amb el criteri numèric que es conserva, Sartori afegeix la força electoral, la importància política i el tipus de competència electoral –si és centrífuga, cap al centre de l'espectre polític; o si és centrípeta, cap als extrems fruit d'algun procés de polarització. Com a conclusió, Sartori descriu sis tipus diferents de sistemes de partit: un en dictadura, un altre en un context de democràcia feble i quatre en un escenari estàndard de poliarquia.

1) **Partit únic.** L'Estat es confon amb el partit, estem davant un tipus de sistema de partits que pertany (clarament) a un context no democràtic. El tipus concret de sistema de partit únic –totalitari, autoritari o pragmàtic– variarà en funció del grau de repressió existent.

2) **Partit hegemònic.** En un context pseudodemocràtic, es permet l'existència de més d'un partit, encara que, en realitat, l'alternança política resulta un impossible.

3) **Partit predominant.** En un entorn típic de democràcia liberal pot ser que un partit s'erigeixi com el principal partit durant diverses legislatures. En aquests casos parlarem de partit predominant sense posar en dubte l'existència (real i formal) de pluralisme social i polític.

4) Bipartidisme. Competició entre dos grans partits que donen lloc a una estructura de sistema de partits bipolar. Hi ha possibilitat real d'alternança en el poder polític, però el recanvi s'efectuarà sempre entre dos partits. Dos partits que, en funció dels resultats electorals, es veuran vencedors o perdedors. En aquest context, l'electorat és realment influent, però solament en termes d'alternança política.

5) Pluralisme limitat. Competició entre dos grans blocs (en lloc de dos grans partits) que representen dues possibles coalicions guanyadores a partir de la competència entre quatre o cinc partits amb representació parlamentària.

6) Pluralisme extrem. Existència de sis o més partits amb representació en les institucions en un context de forta polarització ideològica i en el qual la victòria electoral no suposa una victòria real, ja que, en la majoria dels casos, la governabilitat passa per governs de coalició. En el pluralisme extrem el centre polític ja no és tan important i la competició entre partits acaba derivant en una competició centrífuga, és a dir, multipolar.

3. Què són les institucions de Govern?

La política, com a forma de gestionar el conflicte, s'organitza entorn d'un Estat, una figura que ha d'inserir-se en la tradició liberal i democràtica quant a la seva evolució es refereix. Això, entre altres característiques, es manifesta en la importància de la separació de poders –com a principi que estructura la relació entre les institucions polítiques. Concretament, el model actual de separació de poders prové de la formulació de Montesquieu i es basa en la combinació de tres poders diferents.

- Poder executiu: potestat per executar les lleis.
- Poder legislatiu: potestat per crear les lleis.
- Poder judicial: potestat per jutjar en funció d'aquestes lleis.

3.1. Govern i Parlament

3.1.1. Govern

El Govern ha de considerar-se com l'epicentre de la política, ja que és el principal impulsor del procés polític.

Una centralitat producte del procés històric d'evolució de l'Estat i les conseqüències de centralització del poder que d'aquest procés es deriven.

Característiques principals

- En primer lloc, el Govern és el director del poder executiu. És a dir, dins dels diferents departaments i àrees que formen l'executiu, el Govern té una posició predominant respecte de la resta d'institucions.
- En segon lloc, el Govern pot considerar-se com el director de la política de l'Estat. En certa manera, pot interpretar-se com l'encarregat de conduir el vaixell cap a la destinació que, prèviament, hagi definit el Parlament.

Funcions

- Portar la iniciativa política davant conflictes col·lectius en l'execució de polítiques públiques, etc.
- Exercir la direcció i supervisió de tots els serveis que presten les Administracions públiques.
- Representar la comunitat política en els diversos organismes internacionals (per exemple, en la Unió Europea).

- Gestionar possibles crisis que puguin tenir lloc (per exemple, l'emergència mediambiental que va suposar el cas del Prestige).

En definitiva, veiem com al Govern el defineixen certs trets de lideratge social, té la potestat de definir l'agenda política i la seva labor principal no és una altra que la de «portar el país».

Tipus d'executiu

- Executiu monista (sistemes presidencialistes): format per un sol òrgan que centralitza totes les funcions.
- Executiu dual (sistemes parlamentaris): format per dos òrgans:
 - **Govern:** òrgan col·legiat que pren la iniciativa, format per un president i diversos ministres, sustentat per confiança parlamentària mitjançant la investidura.
 - **Prefectura d'Estat:** monarca o president de la república amb funcions, generalment, simbòliques i de representació.

Taula 3: Exemples d'executius (Prefectura d'Estat i Prefectura de Govern) [a data d'abril de 2019]

País	Cap d'Estat	Cap de govern
Espanya	Felip VI	Pedro Sánchez
Estats Units	Donald Trump	Donald Trump
Alemanya	Frank-Walter Steinmeier	Angela Merkel
França	Emmanuele Macron	Édouard Philippe
Anglaterra	Elizabeth II	Theresa May
Holanda	Guillem Alexandre	Mark Rutte
Itàlia	Sergio Mattarella	Giuseppe Conte

Font: elaboració pròpia.

3.1.2. Parlament

El Parlament pot definir-se com aquell espai públic on es debaten, en representació de tota la comunitat, les principals decisions col·lectives.

Per això, es pot afirmar que el Parlament és la institució on resideix la sobirania nacional. Una institució que acostuma a ser –o en tot cas hauria de ser-ho– «el gran escenari de la política».

Característiques principals

- Assemblea present en tots els sistemes d'arrel liberal democràtica, encara que poden tenir funcions diferents segons el sistema polític.
- Òrgan col·legiat on les decisions es prenen per majoria i està regulat per un reglament intern.
- Caràcter representatiu dels membres que el componen, ja que són elegits directament per la ciutadania.
- Renovació periòdica, depenent de l'ordenament jurídic de cada sistema polític.
- Rep diversos noms: Parlament, Congrés, Assemblea, Corts Generals, Assemblea Legislativa, etc.

Tipus de Parlament

- **Unicameral:** es compon solament per una cambra (com a Dinamarca o Nova Zelanda).
- **Bicameral:** es compon de dues cambres (Senat o Cambra alta i Congrés o Cambra baixa). La Cambra baixa sempre té més pes i és la que protagonitza el procés legislatiu, mentre que la Cambra alta pot tenir funcions de representació territorial o bé com a cambra legislativa. Una funció legislativa complementària amb l'activitat de la Cambra baixa i que, comunament, s'interpreta com una cambra de *segona lectura*.

Funcions

- Legitimadora de les decisions aprovades amb diversos tipus de majories.
- Representadora fruit del mandat representatiu.
- Control polític al Govern i mitjançant el mateix procés legislatiu.

Accountability

Accountability es tracta d'un concepte anglès que no té una traducció exacta en el nostre idioma, no obstant això, intentant fer una definició més o menys entenedora, podríem explicar-lo com 'la forma òptima de treballar en una organització'. Responsabilitat, proactivitat i compromís són els tres factors clau que defineixen a la perfecció el concepte d'*accountability* i que, si una organització o institució compleix, es pot considerar com a eficient i productiva. A continuació, exposarem una mica cadascuna d'aquestes característiques:

- **Compromís:** tots els individus que formen part de l'organització han de tenir clar *a priori* els objectius que cal seguir. A més, han de comprometre's a realitzar bé el seu treball i contribuir al fet que hi hagi compromís d'equip.
- **Proactivitat:** una vegada fixats els objectius i preparades les tasques, cadascun ha de realitzar el treball de forma correcta. Això significa prendre les accions, volum i intensitat necessària, com també prendre els riscos necessaris per completar els resultats acordats.
- **Responsabilitat:** cada membre ha de fer-se responsable i respondre per les seves accions i resultats, tant si són bons com dolents. Es tracta de rendir comptes *a posteriori* analitzant les tasques de cadascun i els resultats aconseguits.

Com hem dit, el terme prové de la cultura anglosaxona i, per a ells, *accountability* significa 'rendir comptes'. No obstant això, nosaltres hem decidit que el significat més apro-

piat és la combinació dels tres termes anteriorment explicats: compromís, proactivitat i responsabilitat.

3.2. Sistemes de govern

Hi ha diferents formes de conjugar les relacions entre la institució del Parlament i el Govern. De manera genèrica hi ha dues opcions principals:

- la que aposta per una separació rígida entre Parlament i Govern (model presidencialista);
- la que aposta per una major connexió entre aquestes institucions (model parlamentarista).

Sigui com sigui, això és el resultat d'una triple combinació de realitats: la social, la política i la jurídica. Vegem amb una mica més de detall quins són els principals models de sistema de govern.

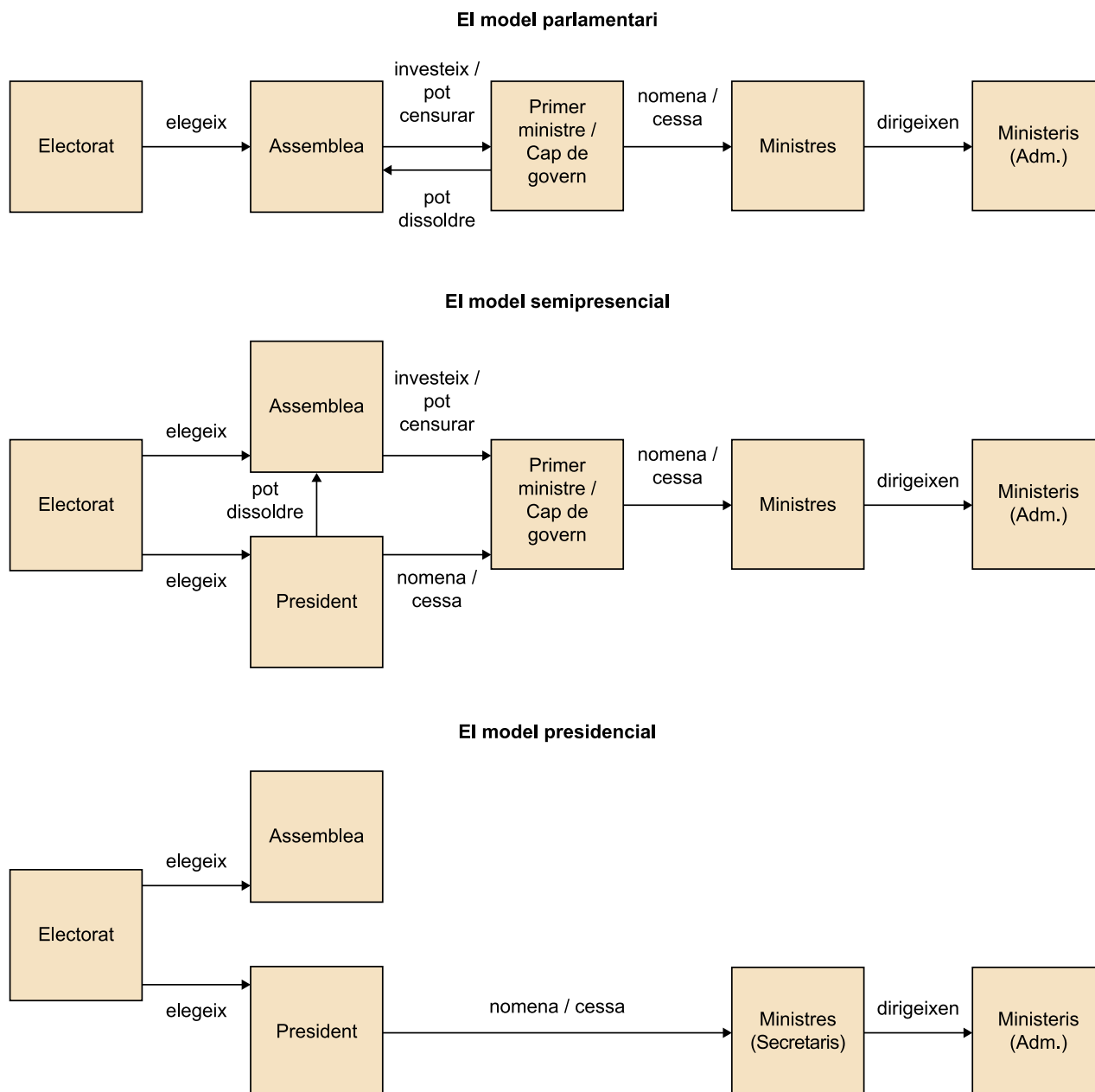
1) Parlamentarisme. El model parlamentarista, originari del Regne Unit, és la forma més comuna de les democràcies occidentals. L'argument principal d'aquest model aposta perquè tot el sistema (i la seva legitimitat democràtica) descansi sobre una única expressió de voluntat general; ens estem referint a unes eleccions generals que configuren el mateix Parlament i els seus integrants. Es tracta, doncs, d'un model on òbviament el Parlament resulta la institució central, de la qual no solament penja la creació de lleis, sinó també la formació del Govern mitjançant el procés d'investidura del primer ministre. Com a conseqüència d'aquest protagonisme del Parlament, la separació de poders es veurà una mica difuminada, ja que aquesta institució reunirà diferents funcions de representació, rendiment de comptes, control, nomenament del govern, nomenament de membres de la magistratura, etc.

2) Presidencialisme. El presidencialisme suposa una variant al model continental europeu iniciada als Estats Units i seguida per molts Estats llatinoamericans. Aquest model es configura sobre la base d'una doble expressió de la voluntat popular per mitjà d'eleccions legislatives (o generals) i eleccions presidencials, d'aquesta manera, la ciutadania escull de forma directa tant el legislatiu com l'executiu. Amb aquesta modificació s'aconsegueix disminuir la centralitat del Parlament i, al mateix temps, es dota el Govern d'una major legitimitat per decidir i actuar quan ho consideri oportú. La principal conseqüència del model presidencialista és la major separació de poders, que suposa la inexistència d'un sol centre de poder.

3) Semipresidencialisme. El semipresidencialisme suposa un intent de racionalització del parlamentarisme mitjançant un esforç per dotar de major legitimitat introduint l'elecció directa del cap d'Estat. Al costat d'aquest argument de racionalització, ha d'afegir-se l'eficàcia que suposa agrupar competències en una institució perquè sigui més àgil i senzilla la gestió del conflicte. Es tracta d'un model de «parlamentarisme de govern personalitzat», ja que combina

dues eleccions –com en el presidencialisme– amb l'existència d'un president, primer ministre i ministres, distingint prefectura d'Estat i prefectura de Govern i conservant el procés d'*accountability* al qual està sotmès el govern.

Figura 3. Els sistemes de govern



Font: Vallés (2015).

3.3. Administració pública

L'Administració pública és l'organització encarregada de portar a la pràctica les decisions polítiques.

Unes decisions col·lectives vinculants preses per a una gestió del conflicte social, com per exemple, mitjançant una política sanitària, política educativa, política laboral, etc. Quedaria al marge de l'Administració pública el poder judicial, ja que l'estament judicial configura l'Administració de justícia.

3.3.1. Organització

L'Administració pública està integrada per personal professional, es dota de mitjans materials i econòmics de titularitat pública i té (o hauria de tenir) com a principal objectiu implementar les decisions de l'executiu.

Model weberià de burocràcia pública

- Dominació basada en la legitimitat legal-racional.
- Racionalitat instrumental per mitjà de normes escrites que intenten adequar mitjans i finalitats.
- Actuació conforme a normatives i reglaments: imparcialitat.
- Propietat pública dels mitjans de producció.
- Professionals neutrals.

3.3.2. Funcions

- Execució de les decisions polítiques.
- Prestació de serveis de manera estructural en el marc de l'estat del benestar.
- Prestació de serveis de manera conjuntural davant determinades situacions crítiques.
- Autoavaluació dels resultats.
- Influència sobre la legislació (possible procés de *feedback*).

3.3.3. Personal

El personal de l'Administració pública són treballadors públics –coneguts popularment amb el qualificatiu de funcionaris. Es tracta de personal tècnic –que no polític– que treballa per a la societat en el seu conjunt –almenys des d'una perspectiva teòrica. Un treball que es regeix sota els principis de transparència, neutralitat i incompatibilitat –per evitar possibles conflictes entre l'interès públic i l'interès privat.

4. Què són els grups de pressió i els moviments socials?

4.1. Grups de pressió

Les associacions d'interès, grups de pressió o *lobbies* són associacions voluntàries d'individus que tenen com a objectiu influir en el procés polític mitjançant l'exercici de pressió als diversos centres de poder i decisió política.

Una influència que s'exerceix per a la protecció de determinats interessos que, en la majoria dels casos, fan referència a qüestions o sectors concrets.

En definitiva, són grups que participen en política, però la seva participació es realitza de manera que puguin evitar les responsabilitats que suposa ocupar les institucions, però sense que això suposi una pèrdua d'influència. Dit d'una altra manera, la participació política per part d'aquests grups s'interpreta en termes de pressió i influència.

4.1.1. Tipologies de grups de pressió

No resulta tasca fàcil establir una classificació homogènia i que sigui capaç de sintetitzar els diversos grups de pressió, un actor polític que, a més, es mostra molt variable i heterogeni, al mateix temps que (en molts casos) basa la seva activitat en certes pautes d'ocultisme i poca visibilitat.

No obstant això, segons l'interès sectorial que defensen, pot establir-se una mínima classificació de grups de pressió:

- **Esfera econòmica:** patronal, sindicats, associació de consumidors, col·legis professionals, etc.
- **Esfera social:** associacions d'estudiants, col·lectius veïnals, agrupacions juvenils, etc.
- **Esfera ideològica:** organitzacions culturals, associacions religioses, etc.
- **Esfera política:** plataformes, col·lectius o grups amb vocació d'influència en un aspecte concret de la discussió política.

4.1.2. Mètodes d'acció política dels grups de pressió

Varietat d'estratègies, però amb el mateix objectiu final: la influència en el procés de presa de decisions col·lectives vinculants.

- **Persuasió:** assessorament tècnic, establiment de xarxes clientelars, influència especialitzada, etc.
- **Activitat econòmica:** mecenatge, patrocini, finançament extern, facilitació de recursos, etc.
- **Activitat jurídica o política:** recol·lecció de signatures (suports), gestió d'una iniciativa legislativa popular, campanyes d'objecció fiscal, etc.
- **Acció directa:** vaga, amenaça amb l'ús de la força, etc.

Per posar en pràctica aquests mecanismes d'acció, els grups de pressió compten amb una sèrie de recursos que van en funció de la seva massa crítica, la capacitat de mobilització o visibilització, la posició estratègica d'alguns membres del grup proper a determinades elits i l'habilitat mediàtica o impacte en els mitjans de comunicació. Tot això tindrà un paper determinant en relació amb l'impacte que pugui tenir el grup de pressió en la configuració de l'agenda política.

4.2. Moviments socials

Els moviments socials suposen una realitat dinàmica que, sovint, acaba per configurar un actor polític que aglutina individus –sobre la base de la lògica de l'acció col·lectiva– en una associació no institucional, volàtil i, en alguns casos, caduca.

4.2.1. Característiques dels moviments socials

- Organització feble, fragmentada i poc estable.
- Acció situada principalment més enllà de les institucions i els límits del convencional. En molts casos, l'acció política dels moviments socials es defineix sobre la base de les característiques de l'acció directa.
- Cerca d'impacte mitjançant els mitjans de comunicació.
- Normalment el seu missatge sol ser un missatge de reforma o canvi en relació amb l'*statu quo*.
- Procés de mobilització que passa irremediablement per una certa presa de consciència per part dels membres del moviment, és a dir, els afectats per la problemàtica que es denuncia.
- Doble lògica dels moviments socials:
 - En relació amb el poder: transformació.
 - En relació amb la societat: articulació de la mobilització.

4.2.2. Classificació: tipologies de moviments socials

Com ja ocorria amb els grups de pressió, resulta complicat establir una classificació rígida i universal sense que sorgeixin excepcions o moviments socials difícils de classificar; no obstant això, una combinació del criteri organitzatiu i el criteri ideològic –en relació amb el missatge que enarbora cada moviment social– permet una classificació que aporti una mica d'ordre i claredat.

- 1) Moviment social en sentit ampli: mitjançant l'articulació de diversos nuclis o grups d'acció que comparteixen preocupacions similars (per exemple, el moviment ecologista).
- 2) Organitzacions estructurades i centrades en alguna qüestió (per exemple, Metges sense Fronteres o Greenpeace).
- 3) Moviments monotemàtics (*single issue*): quan l'existència del moviment està vinculada a una reivindicació concreta (per exemple, la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, coneguda com a PAH).

5. Què són les polítiques públiques?

5.1. Concepte i definició

Les polítiques públiques conformen una de les dimensions a les quals fa referència el concepte de política, concretament, la que definim com a *policy*, i que cal entendre com el resultat més visible del procés polític.

Més concretament, definirem les polítiques públiques com el resultat de l'activitat d'una autoritat investida dotada de poder públic; o, des d'un altre punt de vista, les polítiques públiques serien tot allò que fan (i que no fan) els governs –en clara al·lusió a l'argument que la no decisió és també una decisió.

En les últimes dècades, les polítiques públiques han augmentat en importància en el si de la realitat i el debat polític. Això es deu, principalment, al desenvolupament d'un estat del benestar prestatari d'una sèrie de serveis que anteriorment no oferia. Finalment, observem també com l'eficàcia governamental, quant a font de legitimitat, està vinculada sovint amb l'acció mateixa de l'Estat –en la mesura que aquest és capaç de solucionar problemes (atur, habitatge, educació, etc.). Una sèrie de problemes que, en la majoria dels casos, requereixen una intervenció mitjançant polítiques públiques concretes.

5.2. Fases d'elaboració

Tota política pública es caracteritza per complir amb cinc fases en relació amb el seu procés d'elaboració i execució. Presentades de forma esquemàtica, aquestes fases són:

1) Identificació del problema. Solem afirmar que quan un problema preocupa la ciutadania i obté el suport suficient per garantir la seva visibilitat, el problema en qüestió «entra en l'agenda política».

2) Formulació d'alternatives. Una primera resposta davant la detecció d'un problema és la formulació de possibles solucions. En aquesta fase entren en joc els tècnics i especialistes, que posen el seu coneixement a la disposició dels poders públics en honor d'una òptima gestió de la problemàtica.

3) Presa de decisions. Després de la formulació d'alternatives, els poders públics encarregats de la decisió hauran de prendre partit i decidir un tipus d'actuació o un altre.

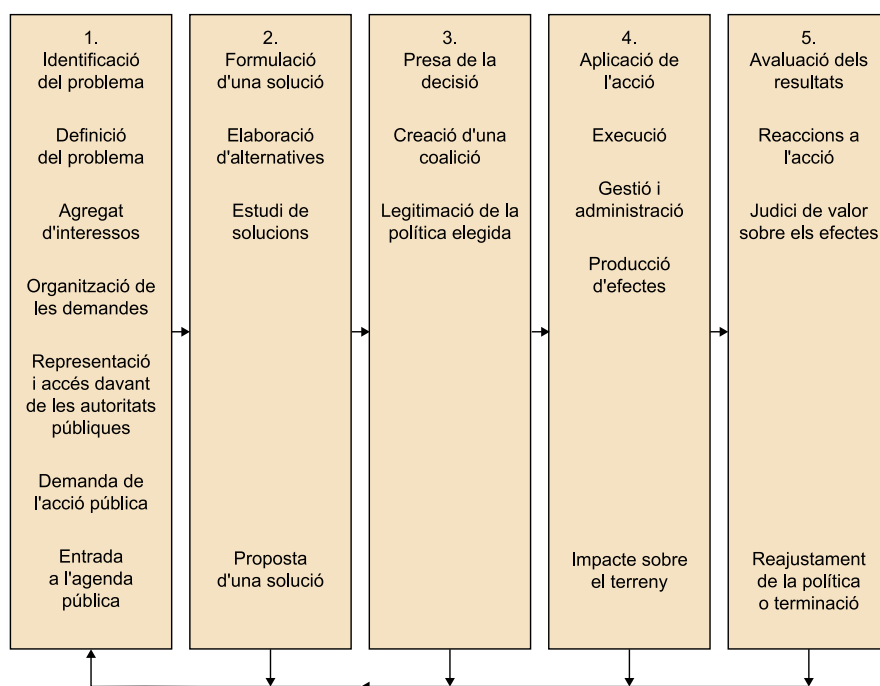
4) Aplicació. La implementació de la decisió presa en la fase anterior requereix una gestió adequada –sobretot, quant a recursos– per a una correcta aplicació de la política pública escollida. Aquesta quarta fase es pot interpretar com la posada en pràctica del que s'ha decidit.

5) Avaluació dels resultats: des d'una perspectiva política, social, administrativa i econòmica.

Lectura complementària

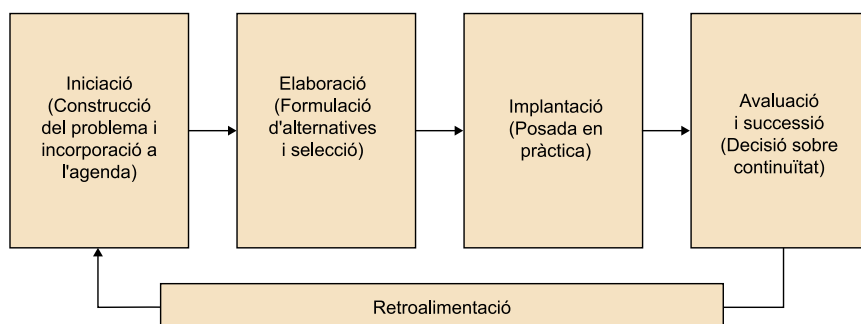
W. Parsons (1995). *Public policy. An Introduction to theory and practice of policy analysis.* Aldershot: Edward Elgar.

Figura 4. Procés de les polítiques públiques



Font: Caminal (2015).

Figura 5. Resum de fases polítiques públiques



Font: Vallés (2015).

Resum

En aquest mòdul ens hem ocupat, d'una banda, de l'acció política i els seus principals protagonistes (partits polítics, grups d'interès i moviments socials); i, d'altra banda, de l'acció institucional mitjançant l'estudi de les polítiques públiques i de la descripció de les principals institucions (Govern, Parlament i Administració pública).

L'acció política és tota aquella acció (individual o col·lectiva) que s'insereix en el procés (o gestió) dels assumptes públics. La participació és un dels fonaments de la democràcia i cal entendre que no solament es refereix a una participació puntual –posem cada quatre anys– d'acord amb processos electorals. Amb tot, l'acció política cal interpretar-la –en la seva majoria– com a acció col·lectiva, ja que aquesta s'inserirà en grups o organitzacions col·lectives; agrupacions polítiques que, en general, prendran forma de partit polític, grup d'interès o moviment social.

Al costat de l'acció col·lectiva, cal tenir també en compte l'acció de les institucions. En aquest punt, mereix especial esment l'activitat de les institucions convencionals com el Parlament (creació de lleis) i el Govern (execució de lleis). Dues institucions que, al costat del paper de l'Administració pública, aglutinaran la major part d'accions de caràcter institucional.

Finalment, encara que no per això menys important, hem analitzat el concepte i el paper de les polítiques públiques (*public policy*) en tot sistema polític, entenent que, si parlem de sistema polític, les polítiques públiques fan referència al que Easton va denominar com a *outputs*, ja que són la implementació de les decisions col·lectives vinculants. Com si de respostes als *inputs*, a les diferents demandes socials, es tractessin.

Glossari

acció política *f* Conducta individual o col·lectiva que té com a objectiu incidir en el procés de presa de decisions col·lectives vinculants.

administració pública *f* Conjunt d'organismes públics, dotats de recursos públics, destinats a la implementació i gestió de les decisions col·lectives vinculants.

bipartidisme *m* Tipologia de sistema de partits en la qual coexisteixen dos grans partits que s'alternen el poder.

burocràcia *f* Eina per mitjà de la qual l'Estat garanteix el seu funcionament, la presa de decisions i l'aplicació d'aquestes de forma neutral i generalitzada.

Govern *m* Institució encarregada d'executar les decisions col·lectives vinculants (poder executiu).

grup d'interès *m* Associació voluntària d'individus que té com a objectiu influenciar en el poder situant-se a prop d'aquest.

grup de pressió *m* Vegeu grup d'interès.

implementació *f* Aplicació o desplegament de les decisions polítiques en forma de política pública.

lobby *m* Vegeu grup d'interès.

moviment social *m* Actor polític que agrupa individus sobre la base de la lògica de l'acció col·lectiva mitjançant una associació no institucionalitzada, dinàmica i (de vegades) caduca.

Parlament *m* Institució central en tot sistema polític que vulgui dirimir les qüestions polítiques de manera democràtica (poder legislatiu).

partit polític *m* Organització voluntària d'individus que, en defensa d'uns interessos, decideix competir electoralment pel poder amb l'objectiu d'implementar el seu programa polític.

partitocràcia *f* Forma de referir-se a les democràcies actuals emfatitzant el paper central i destacat que tenen els partits polítics.

polítiques públiques *f* Tot allò que fan els governs. En el marc de l'esquema sistèmic d'Easton, les polítiques públiques fan referència als *outputs*.

sistema de partits *m* Configuració dels Parlaments en funció dels partits que formen part d'aquests.

Bibliografia

Aguilera de Prat, C. R. (2017). *Manual de partidos políticos*. Barcelona: Hygens.

Aguilera de Prat, C. R.; Vilanova, P. (1987). *Temes de ciència política*. Barcelona: Publicacions Universitàries.

Aguilera de Prat, C. R.; Martínez, R. (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.

Àguila, R. (2000). *Manual de Ciència Política*. Madrid: Trotta.

Batlle, A. (ed.) (2001). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Bosch, A.; Orriols, Ll. (2011). *Ciència política per a principiants*. Barcelona: Editorial UOC.

Caminal, M. (2015). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.

Cotarelo, R. (1985). *Los partidos políticos*. Madrid: Editorial Sistema.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Mèxic DF: Fondo de Cultura Económica.

Easton, D. (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Giner, S.; Lamo de Espinosa, E.; Torres, C. (1998). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Guerrero, E. (2004). *El Parlamento: ¿qué es? ¿cómo funciona? ¿qué hace?*. Madrid: Síntesis.

Ibarra, P.; Tejerina, B. (1998). *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.

Leftwich, A. (1986). *¿Qué es la política?* Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Marsh, D.; Stoker, G. (1997). *Teoría y método de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

Michels, R. (1969). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.

Panebianco, A. (2009). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.

Panebianco, A.; Pasquino, G.; Bartolinni, S.; Cotta, M.; Morlino, L. (1988). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Reniu, J. M. (2012). *Sistema político español*. Barcelona: Huygens Editorial.

Sabine, G. H. (1987). *Historia de la teoría política*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Vallés, J. M. (2015). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

Weber, M. (1985). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.