

Les polítiques públiques:

l'objecte d'estudi i la seva anàlisi

Mireia Grau Creus

P03/12005/00122

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Les polítiques públiques: l'objecte d'estudi	7
1.1. Exemple de tipus d'estudi en polítiques públiques: ressorgir de la política de la família a l'Estat espanyol	9
2. Les perspectives	13
2.1. Els orígens de l'anàlisi de les polítiques públiques i la seva dimensió aplicada	14
2.2. El model sistèmic de D. Easton	16
2.3. El model de fases	16
2.4. Les limitacions de l'esquema de fases: pros i contres	22
2.4.1. Fonaments de les crítiques i de la permanència en el món acadèmic de l'esquema de fases	22
2.5. Altres perspectives d'anàlisi	24
Resum	27
Exercicis d'avaluació	29
Bibliografia	29

Introducció

En aquest mòdul introductorri es presenten a l'estudiant dos aspectes bàsics d'aquesta assignatura:

1) **Una explicació de l'objecte d'estudi**, és a dir, de les polítiques públiques. Aquest aspecte té a veure amb la definició del que són les polítiques públiques i d'allò que s'estudia. Què s'entén per una política pública? Què és allò que s'estudia en l'àmbit de les polítiques públiques? Quin tipus de preguntes s'intenten respondre quan s'estudien les polítiques públiques?

2) **Una explicació de les maneres d'estudiar i d'analitzar les polítiques públiques**. Com a qualsevol àrea de la ciència, la manera d'entendre i d'explicar les polítiques públiques està relacionada amb perspectives teòriques i analítiques. Així, de la mateixa manera que altres àmbits de la ciència política, com poden ser les eleccions i la decisió del vot o la formació de governs, per exemple, les polítiques públiques s'han estudiat des de diverses perspectives. En aquest sentit, i per a exemplificar aquest punt sobre la diversitat, podem constatar que les polítiques públiques s'han estudiat com un resultat de la competició "pluralista" democràtica, però també com el resultat de la maquinària burocràtica o com el resultat d'una sèrie de determinants estructurals econòmics.

Per a poder veure tots dos aspectes, aquest mòdul està dividit en dos grans apartats.

1) En el primer d'aquests es presenta i s'explica l'objecte d'anàlisi. L'explicació del que són i del que s'entén per *polítiques públiques* comença amb una primera aproximació de caràcter purament inductiu que introdueix, a partir d'exemples trets de la realitat sociopolítica catalana i espanyola, els conceptes i temes que després es veuran amb més detall a cadascun dels mòduls restants.

2) El segon apartat està dedicat a presentar la manera en què s'ha abordat l'estudi de les polítiques públiques. En altres paraules, si bé l'objecte d'estudi (les polítiques públiques) es tractarà en el primer apartat, el que faltará per veure és com s'han estudiat i explicat aquests objectes d'anàlisi. L'apartat se centrará en una de les perspectives que més s'han emprat per a explicar el que són les polítiques públiques: es tracta de l'anomenat *enfocament de fases de la política* que, com el seu nom suggereix, parteix de la base que una política pública és, o es pot entendre així, com *un procés dividit en una sèrie de fases*. Si bé l'eix d'aquest segon apartat és l'explicació de l'enfocament de fases, també es desenvoluparan dos aspectes més: d'una banda, les crítiques que s'han abocat contra la capacitat explicativa de l'enfocament de fases i, de l'altra, altres perspectives d'anàlisi que s'han utilitzat en el camp de les polítiques públiques.

Objectius

- 1.** Entendre les temàtiques i les qüestions que es plantegen des dels estudis de les polítiques públiques i ser capaç de posar-ne exemples propis.
- 2.** Adquirir els coneixements relatius a l'origen de la subdisciplina i la seva orientació aplicada.
- 3.** Caracteritzar el model de fases, comprendre'n les bases analítiques i raonar-ne els punts febles.
- 4.** Caracteritzar cadascuna de les fases i saber buscar-ne exemples.
- 5.** Entendre els raonaments que sostenen les crítiques al model de fases.
- 6.** Adquirir certs coneixements del que significa fer recerca en l'àmbit de les polítiques públiques; saber distingir entre una recerca on les polítiques públiques són variables dependents i una altra on són variables independents.
- 7.** Aportar els principals enfocaments que han tractat d'explicar les polítiques públiques.

1. Les polítiques públiques: l'objecte d'estudi

El primer pas esperat quan s'introdueix una assignatura als estudiants és una definició clara i unívoca de l'objecte d'estudi. Què són les polítiques públiques? Què s'estudia quan un aborda la realitat política des de la disciplina de les polítiques públiques? Abans d'entrar a proposar definicions, plantejarem, en primer lloc, els tipus d'aspectes de la realitat política que acostumen a ser tractats des de les polítiques públiques.

Parlem de polítiques públiques i de la seva anàlisi quan fem referència al contingut i instruments de la política d'educació d'un país i els volem estudiar, però també quan volem investigar com i per què aquesta política té aquest contingut i aquests instruments, i quins han estat els resultats d'aquesta determinada política; analitzem una política pública quan s'investiga per què les conseqüències de la política ambiental a la regió de Múrcia i a Navarra semblen tan diferents si parteixen de les mateixes directrius. També parlem de polítiques públiques quan volem estudiar com es poden aconseguir els màxims nivells d'eficàcia en un programa de promoció de reciclatge i separació d'escombraries impulsat per un determinat ajuntament, o quan analitzem el conflicte que es pugui generar entre els veïns i l'ajuntament d'una localitat quan s'ha de decidir què s'ha de fer amb uns terrenys de l'ajuntament (un parc?, un centre comercial?, un aparcament?) o el conflicte i les mobilitzacions que hi pugui haver quan des d'un govern autonòmic es decideix que en aquest municipi s'instal·larà una planta de tractament de residus urbans.

Amb aquests exemples es pretén posar de manifest que des de la ciència política, les polítiques públiques no es poden entendre únicament i exclusivament com una assignació pressupostària, ni com un procés legislatiu, però tampoc com un resultat estricte i neutral del funcionament dels governs i de l'Administració.

Tot i que no hi hagi una definició unànime del que són les polítiques públiques, sí que hi ha un cert consens a definir les polítiques públiques com un *procés* i *com tot allò que els governs decideixen de fer i de no fer*.

Parlem d'un *procés*, ja que una política pública no se cenyeix al resultat de la decisió governamental sinó que s'ha d'entendre com un conjunt d'accions de processos, d'interaccions i d'intercanvi entre actors governamentals, socials, de partit, que tenen lloc en els àmbits del poder polític. L'estudi d'aquests processos és el que s'anomena *l'anàlisi de les polítiques públiques* i pretén **explicar** coses com ara:

- El contingut d'un programa governamental (els objectius, a qui va dirigit, qui hi participa, com es durà a terme i amb qui, etc.).

- Els processos pels quals s'arriba a determinar el contingut d'una política sigui quin sigui aquest, fins i tot l'absència de contingut (les negociacions, els conflictes, les col·laboracions, les absències, els vetos etc.).
- Els resultats d'aquests programes (el grau de compliment amb els objectius plantejats, el seu èxit, el seu fracàs).
- Les conseqüències de les polítiques públiques, tant les esperades com les inesperades.

Així, i malgrat el fet que hi hagi una certa tendència a pensar que l'àmbit de les polítiques públiques és l'àmbit del que és tècnic i del que és burocràtic, les polítiques públiques i el seu estudi signifiquen entrar en l'anàlisi del que, d'acord amb Lasswell, és el poder polític: *qui obté què, per què i quan*, i –com afegeix Dye (1992, pàg. 2)– *les conseqüències d'això*:

“L'anàlisi de les polítiques públiques té a veure amb ‘qui obté què’ en política, i, encara més important, ‘per què’ i ‘quines diferències comporta’. El que ens concerneix estudiar no és solament allò que fan els governs, sinó també per què porten a terme les polítiques que porten a terme, i quines són les conseqüències d'aquestes polítiques.”

Traduït de l'original en anglès
per l'autora.

Dye (1992, pàg. XIII).

Tenint en compte tots aquests exemples i reflexions, podem dir que en la disciplina de les polítiques públiques allò que *no s'estudia* són els procediments administratius, ni la legislació, ni tampoc l'organització d'un govern, ni els grups de pressió, sinó que, *tenint en compte tots aquests aspectes com a part del context i com a possibles variables que hi poden influir*, des de les polítiques públiques s'estudien temes com els que hi ha a continuació:

- Com i per què es decideix que un tema val la pena que sigui abordat des de les institucions públiques? I, al contrari, per què alguns temes no arriben mai a esdevenir un programa d'acció governamental? Per què en alguns països un determinat tema és objecte d'atenció pública i en d'altres no ho és? Fins a quin punt influeix la pressió que exerceix sobre el govern un altre tipus d'institucions i organitzacions polítiques i socials perquè una determinada política surti endavant i perquè d'altres es quedin a mig camí? I els mitjans de comunicació? Determinen la importància dels afers o són meres corretges de transmissió d'informació?
- Com es prenen les decisions per a dur a terme una política? Qui pren les decisions? Un petit cercle de polítics d'alt rang o els funcionaris que més temps porten tractant afers semblants? Com es decideix que per a lluitar contra un determinat problema s'ha de dur a terme una alternativa o una altra? Com influeixen els funcionaris i els tècnics en la decisió?
- Quan una política pública s'ha decidit i s'ha de posar en marxa, què passa? Com es coordinen les diverses administracions? A tot arreu es posa en marxa de la mateixa manera? Per què?

- Les polítiques tenen els efectes esperats? Quin tipus de conseqüències té una determinada política? Com es pot determinar (mesurar) l'èxit o el fracàs d'una política?

Totes aquestes preguntes són rellevants per a entendre què són les polítiques públiques i què és el que interessa analitzar quan s'estudien des de la ciència política. Per a tenir clar què és el que es pot arribar a estudiar des d'aquesta perspectiva, ens podem centrar en un exemple concret que estaria relacionat amb la primera de les preguntes de la llista anterior, és a dir, amb la pregunta sobre l'origen de les polítiques:

1.1. Exemple de tipus d'estudi en polítiques públiques: ressorgir de la política de la família a l'Estat espanyol

És clar que no tots els temes que preocupen els ciutadans, les organitzacions socials o els polítics arriben a convertir-se en un programa d'acció governamental, mentre que altres temes sembla que siguin fixos en els programes polítics de tots els governs i de tots els partits polítics sigui quina sigui la seva ideologia. A més, les diferències entre temes que són objecte de l'atenció governamental i temes que no ho són encara són més palpables quan s'observen les polítiques que es duen a terme (o les que no es duen a terme) a França, per exemple, i a Noruega: és a dir, quan es comparen les polítiques públiques entre els diversos països que comparteixen un cert context cultural, social i econòmic.

Per a poder entendre bé aquesta reflexió, ens remetrem a un tema que era totalment absent de l'acció governamental espanyola i que s'ha convertit en un tema estrella de les propostes polítiques: és el tema de *la família*. Fa tan sols tres o quatre anys, el tema de la família estava pràcticament circumscrit a la dimensió privada: és a dir, no s'hi intervenia des de les institucions públiques i, si es feia, era per mitjà d'accions desconnectades entre si, molt relacionades amb situacions extremes* i, en qualsevol cas, per mitjà d'ajuts econòmics ridículs. El contrast amb la situació espanyola el proporcionava el cas francès o l'alemany, en els quals l'ajuda a la família formava part de les polítiques de benestar social en el mateix rang que les polítiques de sanitat o d'educació. Però entre el 2001 i el 2002 tots els partits polítics, des del Partit Popular fins a Esquerra Unida, han mostrat un interès per la "família" en tant que unitat social, en tant que objecte d'atenció pública per si mateixa i no per estar vinculada a situacions de pobresa, marginalitat social, etc.

Des de tots els partits polítics es plantegen programes d'acció integrats (polítiques públiques) dirigits a reforçar i a mantenir aquesta unitat social amb ajudes** de tota mena. La família ha deixat de ser un tema privat i d'acció governamental en situacions de marginalitat social i ha passat a ser un tema que vol ser abordat en el seu conjunt i en general.

* Protecció de menors, mares solteres, pàtria potestat, etc.

** Econòmiques, serveis, permisos de paternitat, incentius a les empreses perquè les dones puguin tenir fills sense que els alteri la carrera professional, etc.

Ens podem preguntar

Què s'ha esdevingut perquè s'hagi produït aquest canvi en la percepció política de "la família"? Per què abans a Espanya ningú no es pronunciava sobre el tema i ara tots sembla que volen fer el primer pas? És un canvi de valors? És que abans es tenia un diagnòstic diferent del que representava la família per a la societat o per a l'economia? És que hi havia altres prioritats polítiques? L'absència de polítiques de família tenia a veure amb el fet que "no era moda"?

Com es pot apreciar, aquesta sèrie de preguntes remetent a la recerca de **causes** i de **factors explicatius** que donin compte del canvi d'actitud pública envers la família. Evidentment, tots podem exposar una opinió sobre això, però quan remetem aquestes preguntes i aquesta recerca de causes a la ciència política i a la disciplina de les polítiques públiques, la tasca de l'estudiós és la següent:

1) **Plantejar possibles causes** que indiquin una explicació de per què la família ha estat absent de les polítiques públiques espanyoles i, a més, de per què avui en dia està present. En altres paraules, la primera tasca de l'analista és plantejar-se **hipòtesis explicatives** d'aquest canvi: de ser-hi absent a ser-hi present.

2) En segon lloc, l'estudiós haurà d'**investigar i buscar dades*** de tota mena que li permetin de *confirmar* que les possibles causes que havíem plantejat poden explicar aquest canvi. Després de dur a terme la tasca d'investigació pot passar que les dades de les investigacions neguin que la possible causa apuntada tingui importància, per la qual cosa, si més no, s'haurà descartat una de les causes del canvi.

* Estadístics, estudis, entrevistes, informes oficials, etc.

II·lustració per mitjà de la premsa

Els tres textos següents provinents d'articles de la premsa diària espanyola il·lustren perfectament que el tema de la família s'ha convertit en un tema que mereix un tractament governamental i, així mateix, ens permeten de llançar algunes hipòtesis explicatives. El primer text il·lustra l'experiència d'un mandatari polític, i els altres dos textos, a més de constatar la importància adquirida per la família com a tema de preocupació governamental, ofereixen possibles explicacions tant a l'absència de polítiques com a aquesta nova atenció que se'ls presta: la reacció a les polítiques franquistes de la família i la inadequació de les poques polítiques existents als canvis socioeconòmics que s'han donat en els últims vint anys:

Text núm. 1

La Vanguardia 12/05/2002, ed. en línia (<http://www.vanguardia.es/>)

Pujol admite retraso en las políticas de familia

El presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, admitió ayer en las jornadas de conciliación laboral, escolar y familiar que "ni la sociedad ni el Govern hemos dado a la política de familia la importancia que tiene", por lo que Cataluña –y el resto de España– arrastran un gran retraso al respecto. Pujol dijo que, en sus 22 años de mandato, nunca había sentido "presión" para abordar el asunto, pues había otras urgencias (economía, infraestructuras, urbanismo...) y también en parte porque "la familia ha aguantado aquí más que en otros países, incluso ahora aún aguanta mucho".

Sin embargo, Pujol certificó que hay un cambio de actitud respecto a la familia como transmisora de valores y factor de cohesión social, enunciado que "hace sólo diez años se habría considerado reaccionario". La consellera de Benestar Social, Irene Rigau, añadió que "el mundo empresarial debe saber que si las familias están bien organizadas también habrá más rendimiento en el trabajo y la escuela".

Text núm. 2

La Vanguardia, 25/11/2001, ed. en línia (<http://www.vanguardia.es/>)

La reacción al paternalismo franquista ha favorecido el olvido de la familia en la España democrática. España redescubre la familia. Los países de la UE invierten 5 veces más en subvenciones y servicios sociales

Ricard Gomà, politòleg de la UAB [...] admite que además la izquierda ha considerado tradicionalmente a la familia como una institución social conservadora: "la realidad ha cambiado y nuestro discurso tradicional no tenía respuestas para estos cambios; defender la familia no formaba parte de nuestro bagaje político y social y ahora estamos ante el reto de formular políticas familiares de izquierdas". Dos son las vías de ayuda a la familia: las ayudas económicas (por hijo, por tener familia numerosa, por cuidar a un anciano, en la declaración de la renta...) y la oferta de servicios sociales (guarderías, centros de día, asistencia domiciliaria) que son pagados en todo o en parte por el erario público. A juicio de Flaquer, las ayudas económicas sirven de poco si no van acompañadas de estos servicios sociales y de cambios profundos en el mercado laboral que beneficien, sobre todo, a las mujeres y a los jóvenes [...].

Text núm. 3

El País, 21/11/2001, ed. en línia (<http://www.elpais.es/>)

La necesidad de una nueva política de familia

Gosta Esping-Andersen, Catedrático de Sociología, Universidad Pompeu Fabra

La política de familia española es anticuada, basada en esquemas ideológicos que ya no se corresponden con la realidad. Los gobiernos, en las pasadas décadas, han ignorado completamente el hecho que el papel de la mujer está cambiando y que la familia debe hacer frente a dificultades cada vez mayores [...]. En un 10% de familias, ninguno de los padres tiene un empleo. El 30% de hogares con madre sola viven en situación de pobreza. Lo que es más revelador aún es que las familias jóvenes están empeorando su situación económica. Además, la familia convencional es crecientemente vulnerable a causa de que los padres no pueden seguir contando con un empleo seguro y bien retribuido. El empleo de la madre está convirtiéndose en una precondition para prevenir la pobreza.

¿Cómo deberían responder los poderes públicos? Una política inteligente de familia no implica simplemente asegurar el bienestar de los niños de hoy. Puesto que las condiciones de la infancia afectan a las oportunidades de vida y de productividad futuras, esta política debe constituir una inversión en los recursos competitivos de España. Si queremos asegurar las pensiones del futuro, necesitamos estar seguros de que los jóvenes se convertirán en trabajadores productivos el día de mañana. Esta política debe empezar por tres principios básicos: prevenir la pobreza infantil, promover el empleo de las madres y hacer compatibles el trabajo profesional y la formación de la familia. [...] El gran desafío de los políticos es modernizar el concepto de política familiar. La pasividad que actualmente la caracteriza tiene que ser considerada implícitamente como una forma de política antifamiliar. Continuar así significa que los jóvenes no estarán en condiciones de formar familias, que las parejas no tendrán hijos, que demasiados niños se desarrollarán en condiciones por debajo de lo óptimo. [...]

Així, doncs, l'estudi de la política de la família a Espanya, dels seus canvis, de les raons d'aquests canvis i de la seva actual "popularitat" entre els partits, seria un tema d'estudi propi de la matèria de polítiques públiques, com també ho seria, per exemple, l'estudi dels *efectes*, de les *conseqüències* que aquestes accions governamentals arribin a tenir sobre la família.

Amb aquest exemple s'ha volgut posar de manifest quin tipus de temes s'estudien en l'àmbit de les polítiques públiques i quines són les preguntes que encarrilen aquest estudi. El cas de la política de família a l'Estat espanyol s'ha plantejat des d'una pregunta concreta (com s'originen les polítiques?), però bé ens podríem haver centrat a voler explicar les conseqüències d'aquestes polítiques. Aquestes preguntes (origens, conseqüències) estan enquadrades en una manera concreta d'entendre què són les polítiques públiques: si parlem d'uns orígens i d'unes conseqüències, és que pensem que són moments diferents i que, per tant, es poden distingir. Aquesta manera d'entendre el que són les polítiques públiques és una simplificació de la realitat a partir d'un instrument

conceptual: concebre una política pública com una sèrie de moments diferents o, el que és el mateix, com una sèrie de fases que, fins a cert punt, tenen un ordre seqüencial. Per què aquesta manera d'entendre una política pública? Com s'ha arribat a pensar i a presentar una política pública com una seqüència de fases? Això ens porta a la segona part d'aquest mòdul.

2. Les perspectives

Acabem de veure que l'**objecte d'anàlisi** de la disciplina de les polítiques públiques se centra, fonamentalment, **a entendre i explicar el funcionament, les causes i les conseqüències dels processos governamentals**. En aquest sentit, un dels primers problemes que sorgeixen quan es pretén explicar aquests processos és la seva amplitud i complexitat.

1) **Amplitud**, atès que la varietat i quantitat de contextos i variables que es poden observar quan s'analitzen els processos governamentals és extensa. **Vegem per què**: quan volem explicar els continguts d'una determinada política sectorial, com pot ser sanitat, per exemple, ens trobem amb una gran quantitat de processos, de factors i d'actors que intervenen i que influeixen en el fet que el contingut sigui un i no un altre:

- Els partits polítics.
- Les institucions de govern.
- Les institucions parlamentàries.
- Les institucions administratives.
- Els diversos nivells de govern (estatal, local, autonòmic).
- Els grups de pressió.
- Els experts i tècnics.
- Els factors internacionals.
- Els ciutadans organitzats i els ciutadans als quals es dirigeixen les polítiques.
- Els recursos econòmics.
- L'estructura econòmica i social d'un país, etc.

És a dir, quan ens aturem a buscar explicacions sobre el funcionament dels processos governamentals, ens adonem de l'àmplia varietat de variables i factors que poden arribar a influir i que, evidentment, compliquen la tasca de l'estudiós, ja que, al final, es té la impressió que tot sembla important, que tot influeix.

2) D'altra banda, a més de l'amplitud, els processos governamentals es caracteritzen per la seva **complexitat**, és a dir, per la complicada xarxa de interaccions que es donen entre les variables i factors que hi poden tenir una incidència.

Vegem un exemple d'aquesta complexitat de relacions entre variables

Com incideixen els grups de pressió en la decisió del que ha de ser la política de sanitat? Quin és el seu grau d'incidència? Com es relaciona aquesta capacitat d'influència amb el tipus d'infraestructura hospitalària que hi ha? I amb el fet que governi un partit de dretes? Importa la ideologia d'un partit en el contingut d'una política o es deu més a la influència de factors estructurals com, per exemple, la situació econòmica? Importen les experiències d'altres governs? Les polítiques s'inventen o es "copien" d'altres?

Aquestes preguntes fan referència tant a la relació que hi ha entre els diversos factors i variables que creiem que són importants a l'hora de decidir el que ha de ser la política de sanitat, com al tipus de relació que s'estableix (d'intensitat més o menys gran, per exemple) entre totes aquestes variables i factors.

Dit d'una manera poc científica, en la pretensió de voler entendre i explicar els processos governamentals, no solament sembla que tot importa, sinó que, a més, tot importa en totes les direccions: no hi ha una única relació causal, n'hi ha moltes i molt embullades.

En qualsevol disciplina, i no solament en les polítiques públiques, per a reduir la complexitat i l'amplitud del camp d'estudi, cal **simplificar la realitat per mitjà d'esquemes i models conceptuals i, sens dubte, de teories.**

En aquest sentit, en el camp de les polítiques públiques, un dels instruments més emprats per a simplificar la realitat i organitzar el pensament és l'esquema conceptual de les fases o estadis de les polítiques públiques plantejat inicialment als anys cinquanta per un dels autors pioners en l'estudi de les polítiques públiques, el nord-americà Harold D. Lasswell.

2.1. Els orígens de l'anàlisi de les polítiques públiques i la seva dimensió aplicada

Una de les raons que van contribuir a l'aparició, fonamentalment als Estats Units, de les polítiques públiques a mitjan anys cinquanta com a àmbit d'estudi propi de la ciència política està totalment relacionada amb la intenció de millorar les accions governamentals a partir de l'anàlisi.

Així, l'anàlisi de les polítiques públiques en tant que àmbit d'estudi de la ciència política té unes arrels marcadament tècniques: neix com un instrument al servei dels governs.

Aquest és precisament un dels objectius que van promoure l'interès de Lasswell per l'estudi de les polítiques públiques i del que ell mateix va anomenar el *procés de les polítiques públiques (policy process)*:

La voluntat de contribuir a la millora de les activitats governamentals, és a dir, de l'acció del govern i dels seus resultats, els programes i les polítiques.

Lectura complementària

H.D. Lasswell (1996). "La orientación hacia las políticas". A: L.F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pàg. 79-103). Mèxic: Miguel Ángel Porrúa librero-editor (publicat originalment el 1951 sota el títol: "The Policy Orientation". A: D. Lerner; H.D Lasswell. *The Policy Process* (pàg. 3-15). Stanford University Press.

Des d'aquesta perspectiva, la contribució que la ciència política pot oferir als governs i administracions per millorar l'eficàcia del *policy process* prové de l'anàlisi d'aquests processos i de les seves conseqüències:

- Disposar d'una informació de qualitat i precisió més grans per a poder diagnosticar problemes.
- Plantejar alternatives.
- Prendre decisions*.

* Lasswell, 1996; DeLeon (1999, pàg. 20).

Aquesta dimensió aplicada de la ciència política en tant que *instrument destinat a l'activitat governamental* es plasma en un guió d'anàlisi dels processos de les polítiques públiques basada en la divisió d'aquests en set fases*:

* DeLeon (1999, pàg. 20).

- Intel·ligència,
- Promoció,
- Prescripció,
- Invocació,
- Aplicació,
- Acabament,
- Recapitulació.

Cal remarcar un aspecte important d'aquesta contribució: la idea original de Lasswell sobre les fases dels processos de les polítiques estava molt més relacionada amb la pretensió d'entendre les polítiques públiques i els seus processos a partir de conceptes i, per això, aprofundir en la seva anàlisi, que no pas amb la pretensió d'entendre i identificar les polítiques i els seus processos com un continu de fases successives. Dit en altres paraules, el que Lasswell va suggerir i va identificar van ser set aspectes que tenien lloc durant els processos de polítiques i que, per a poder-los manejar millor, s'entenen com a moments successius d'aquests processos. La identificació d'aquests moments o fases s'ha d'entendre com un pas analític, ja que permetia de poder-se fixar en allò que era important en cadascun dels moments i, així, salvar l'obstacle de la complexitat. Per a una millor comprensió, podem mirar la representació de tot això en la figura 1: s'hi veu com aquestes fases es poden representar com una línia contínua en què podem identificar moments diferents que se succeeixen lògicament els uns als altres:

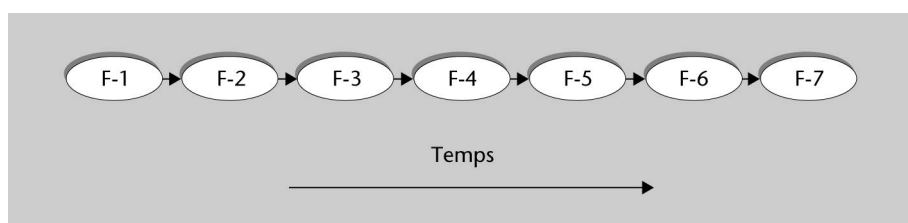


Figura 1. Les fases cronològiques d'una política

El plantejament de les activitats governamentals a partir d'un esquema de fases va ser desenvolupat per altres autors a partir de la combinació de la idea original de Lasswell amb un altre model conceptual en voga als anys cinquanta: el model de David Easton sobre el funcionament dels sistemes polítics democràtics, l'anomenat *model sistèmic*.

2.2. El model sistèmic de D. Easton

Als anys cinquanta, el nord-americà David Easton va plantejar la idea que els processos polítics es podien entendre en tant que un sistema, el sistema polític, que a partir de la recepció de demandes (*inputs*) genera respostes (*outputs*). Les demandes –procedents de la societat i articulades per mitjà de canals com els partits i els grups d'interès, o bé procedents del mateix sistema polític– es processen dins el sistema polític –cosa que Easton va anomenar *la caixa negra* (*black box*)– per a després, si s'escau, generar respostes (*outputs*) (vegeu la figura 2). En aquest sentit, les respostes o *outputs* s'identificaven amb l'acció governamental, és a dir, amb les polítiques públiques. Aquesta idea sobre el funcionament del sistema polític no es va plantejar com una forma d'explicar el procés de les polítiques públiques, sinó més aviat per a sostenir una perspectiva teòrica del moment: el **pluralisme**.

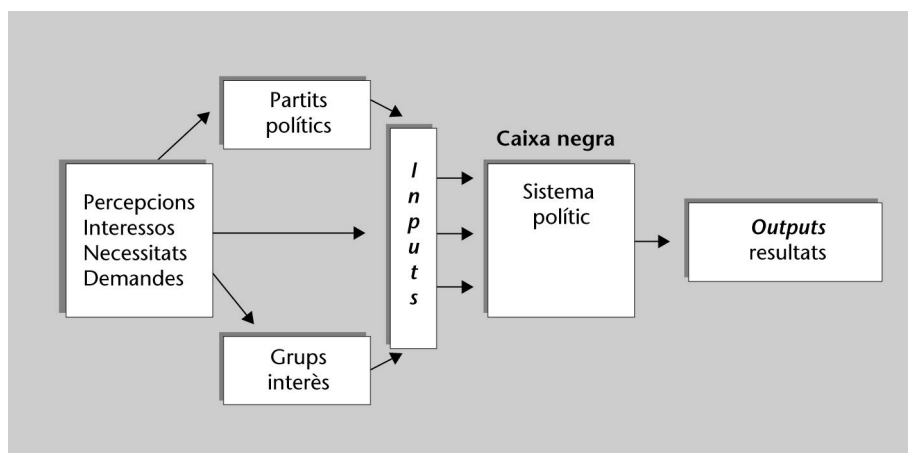


Figura 2. El model eastonià sobre el sistema polític

Pluralisme

La idea principal de l'enfocament pluralista rau en el concepte de la "poliarquia", és a dir, en l'assumpció que el poder no està concentrat a les mans d'uns quants o existeix en el si d'unes institucions, sinó que està dispers en el sistema polític; des de la perspectiva pluralista hi ha molts "centres de poder" i, per tant, els ciutadans, els grups d'interès, poden trobar molts accessos per canalitzar les seves demandes i expressar les seves necessitats. Aplicat a les polítiques públiques, l'enfocament pluralista va tendir a assumir que aquestes sorgien de la competició lliure entre idees i interessos.

2.3. El model de fases

Les aportacions de Lasswell sobre el procés de les polítiques van ser recollides per un dels seus deixebles, G. Brewer. Aquest va plantejar un esquema concep-

tual de sis fases del procés de polítiques que va combinar amb el model sobre el sistema polític proposat per D. Easton. D'aquesta manera, s'entenia que les polítiques públiques eren "respostes" (*outputs*) del sistema polític a unes demandes determinades i que, per tant, l'"origen" d'una política pública calia buscar-lo en les demandes socials i en la seva posterior articulació per partits polítics, grups de pressió i/o qualsevol altre intermediari.

El model de fases de Brewer, juntament amb les contribucions fetes per altres autors (Ch. Jones; J. Anderson), van acabar per establir una idea molt difosa i utilitzada en l'àmbit de la ciència política: *la de "pensar" en les polítiques públiques com un cicle amb uns orígens, un estat intermedi de desenvolupament i un final.*

La traducció d'aquesta visió de les polítiques públiques va quedar establerta en les fases següents, que es poden veure en la figura 3 i que es passen a explicar seguidament:

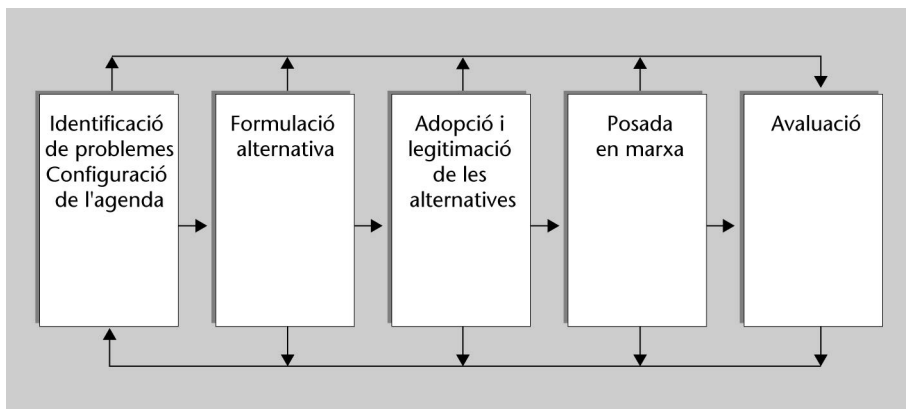


Figura 3. Les fases del procés de les polítiques públiques

1) Identificació de problemes i establiment de l'agenda governamental

Tot i que els ciutadans, els grups de pressió, els partits polítics i/o els mitjans de comunicació reclamin a les autoritats governamentals que "facin alguna cosa" per evitar i controlar situacions i afers que es consideren com a problemes, el que és cert és que només algunes d'aquestes demandes s'arriben a considerar com a problemes que incumbeixen a les autoritats governamentals i només algunes d'aquestes últimes entren a formar part d'aquells problemes davant dels quals els governs decideixen actuar. En aquest sentit, el que en l'argot de les polítiques públiques s'anomena la **identificació d'un problema**, s'entén com el procés per mitjà del qual un afer, un tema, es considera com un problema que incumbeix als poders públics, és a dir, com a **problemes públics**. Tanmateix, no tots els problemes públics arriben a formar part del **pla d'acció d'un govern**: alguns romanen en espera mentre que d'altres generen actuacions governamentals.

Aquest segon pas, la inclusió d'uns determinats problemes dins el pla d'acció dels governs, és el que es coneix com el *procés d'establiment de l'agenda governamental*. Així, l'*agenda governamental* s'entén com una llista de prioritats polítiques que seran objecte d'una actuació dels governs.

El procés que porta a la identificació de problemes i a l'establiment de l'agenda governamental és complex i depèn, en cadascun dels casos, de diversos factors i variables com, per exemple, els canvis de l'estructura econòmica i social, el canvi de valors, la capacitat d'incidència que puguin tenir determinats grups d'interès, la ideologia del partit governant, la intensificació o empitjorament d'una catàstrofe o una crisi aguda, etc.

Ja hem vist un exemple sobre aquesta fase quan es parlava del tema de la família i la seva recent incorporació a les agendes governamentals de les diverses administracions de l'Estat espanyol. Hem vist que es poden apuntar explicacions a aquesta incorporació: els canvis de l'estructura del mercat, els dèficits de l'estat del benestar, el canvi del paper de la dona en la família i en el mercat, etc.; és a dir, assenyalen que les variables explicatives d'aquest accés de la família a les preocupacions governamentals es deuen, sobretot, a les conseqüències dels canvis socials i econòmics dels últims vint anys. Altres exemples ens mostren que les explicacions que puguem trobar sobre els processos d'identificació de problemes i configuració o establiment de l'agenda poden contradir les dades observables, és a dir, la realitat empírica.

Exemple: Problemes i dades... objectives?

Avui en dia, la protecció i conservació del medi ambient forma part d'allò que s'espera que duguin a terme les institucions polítiques, si més no, dels països occidentals per mitjà de les seves respectives polítiques mediambientals. Tanmateix, aquestes expectatives no tenen més de trenta anys: la incorporació de polítiques mediambientals dins la tasca governamental és un fet relativament recent que, a més, no s'ha plantejat ni de la mateixa manera ni amb la mateixa intensitat en els diversos països occidentals. Fins i tot la mateixa definició del que és una política mediambiental ha anat evolucionant en aquells trenta anys. Així, per exemple, mentre als setanta la política mediambiental estava circumscrita primordialment al control de la contaminació atmosfèrica, actualment la política mediambiental comprèn un ampli ventall d'accions i actuacions, i s'integra, en principi, en bona part de polítiques públiques.

Vol dir això que fa trenta anys o bé no hi havia problemes de contaminació ni de deteriorament del medi ambient o bé no hi havia prou coneixement sobre el tema per a entendre que les agressions al medi ambient eren, efectivament, un problema?

Aquestes preguntes poden tenir resposta en la investigació que va dur a terme el sociòleg nord-americà Matthew A. Crenson.

Crenson va estudiar el tema de la contaminació atmosfèrica en una sèrie de ciutats nord-americanes entre el 1953 i mitjan anys seixanta. L'objectiu de l'in-

Lectura recomanada

És interessant veure el llibre de Susana Aguilar sobre el desenvolupament de la política de medi ambient a l'Estat espanyol: **S. Aguilar** (1997). *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid: Alianza Universidad.

Lectura recomanada

M.A. Crenson (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-Decision Making in the Cities*. Baltimore, (Maryland): Johns Hopkins University Press.

investigador era determinar el tipus de reacció governamental davant els nivells de contaminació. Les dades objectives existien (ja es mesuraven els nivells de substàncies tòxiques a l'aire) i també es coneixia la relació dels nivells de substàncies tòxiques, especialment el diòxid de sofre, i problemes de salut entre la població. El que era interessant era demostrar si, davant d'*una situació objectiva de contaminació atmosfèrica*, les autoritats locals reaccionaven amb polítiques que tendien a reduir aquests nivells. Com més alts eren els nivells de contaminació, es podia esperar una resposta governamental més estricta. Tanmateix, el que Crenson va trobar va ser tot el contrari: a les ciutats nord-americanes amb índexs de contaminació més alts, les polítiques locals dirigides a reduir-los eren *pràcticament inexistents*. L'explicació que va donar Crenson a aquesta aparent paradoxa va il·luminar molts aspectes de l'estudi de la formació de l'agenda política: si és important entendre per què algunes qüestions aconseguen cridar l'atenció dels poders públics*, també és molt important entendre per què algunes altres qüestions, sorprenentment, queden fora.

* Per mitjà de la pressió de l'opinió pública, de l'empitjorament –objectiu?– de la situació, del paper dels mitjans de comunicació o dels discursos dels partits polítics o moviments socials.

En el cas de la contaminació atmosfèrica de l'estudi de Crenson, el factor explicatiu residia en la capacitat de manipulació de l'agenda política i institucional que tenien certes empreses altament contaminants, especialment l'US Steel ubicada a Gary, una de les ciutats amb nivells de contaminació més alts. Aquesta capacitat de control no solament incidia en l'agenda de les autoritats locals, sinó també en les percepcions ciutadanes: el tema de la contaminació atmosfèrica a Gary, malgrat l'evidència objectiva, va trigar a definir-se com un problema tant en la seva dimensió social com política.

2) Formulació d'alternatives (solucions)

La formulació de “solucions” possibles i factibles per a fer front al problema té molt a veure amb la manera en què s'arribi a definir el problema detectat. De fet, que s'identifiqui un problema no significa que quedi definit.

Exemple: el problema del *botellón* i les seves diverses definicions

Els últims anys i en algunes ciutats de l'Estat espanyol, grups de joves celebren festes nocturnes a la via pública, a parcs i a jardins públics, tot consumint begudes alcohòliques adquirides a comerços; és l'anomenat *botellón* o *botelleo*. La freqüència i les conseqüències d'aquestes festes nocturnes han fet que el *botellón* es plantegi com un problema davant del qual es demana una actuació de les autoritats públiques. *Tanmateix, el problema es pot definir i, de fet, s'ha definit, de diverses maneres*: en alguns municipis, el tema del *botellón* s'ha plantejat com un *problema essencialment d'ordre públic* (per les molèsties causades a tercers pels sorolls, la brutícia que deixen després de la festa, etc.), amb la qual cosa les solucions s'han encaminat cap a mesures reguladores i controladores d'aquestes activitats nocturnes (prohibició, control dels horaris, vigilància policial, etc.); però en altres municipis el problema s'ha definit com un problema lligat a la *política de joventut i a les activitats de lleure* (es busquen les raons que porten al *botellón*, es busquen locals on es puguin dur a terme les festes, etc.), mentre que en d'altres el *botellón* ha donat la veu d'alarma en temes relacionats amb l'*addicció dels joves a l'alcohol i a un altre tipus de drogues*, amb la qual cosa les actuacions municipals han pres el rumb de la prevenció amb campanyes institucionals i un altre tipus d'actuacions.

L'exemple del *botellón* posa de manifest la diferència entre la percepció d'un problema i la seva definició i, d'altra banda, indica que, *en definir un problema, s'assenyala el tipus de solucions que formaran part de les possibles alternatives d'acció*. La importància de la definició dels problemes en els processos de polítiques públiques és fonamental: la capacitat d'incidir en la manera en què es definirà un problema és, doncs, un signe clar de poder.

3) Adopció i legitimació de l'alternativa

Si bé la fase de definició de problemes assenyalava el tipus d'alternatives que es podien considerar, la veritat és que *no totes les alternatives es poden dur a terme*. Els criteris que fan optar per una alternativa o una altra són de diversa índole:

- *De caràcter econòmic* (es tria la menys cara o la que assolirà el màxim d'objectius plantejats amb menys recursos).
- *De caràcter ètic* (es descarten alternatives que tot i complir amb criteris econòmics o d'eficàcia, no serien acceptables dins el marc de valors d'una societat).
- *De caràcter polític* (es trien o es descarten alternatives depenent dels nivells de popularitat, de la proximitat de les eleccions, etc.).
- *De caràcter tècnic*, etc.

Els criteris amb què es trien les alternatives són diversos, se superposen i competeixen entre si i, precisament per això, és molt complex arribar a prendre una decisió.

En qualsevol cas, una vegada adoptat un dels possibles grups d'alternatives, cal "convèncer" la resta d'institucions i d'actors que aquesta és "l'alternativa": és a dir, *s'ha de legitimar la decisió i fer-la acceptable i acceptada per la majoria* per a poder-la posar en marxa.

4) Posada en marxa de la política (implementació o implantació)

Les alternatives triades comportaran un programa, una política que s'haurà de dur a terme. En aquesta fase, l'atenció se centra a estudiar què és el que es fa per a posar en marxa una política i com es posa en marxa. En aquesta fase, l'Administració pública, sigui quin sigui el seu nivell*, esdevé la protagonista, tot i que altres actors entren a formar part d'aquest procés d'implementació, tant pel que fa a la seva execució** com pel que fa al seu qüestionament. En

* Estatal, autonòmic, local.
** Empreses concessionàries, organitzacions no governamentals, etc.

aquest sentit, per exemple, l'oposició veïnal a la construcció d'un aparcament i la capacitat de mobilització que tingui poden tenir conseqüències fonamentals en la implementació de la decisió, no solament en termes d'impedir la construcció d'aquest aparcament, sinó que fins i tot poden arribar a alterar la decisió prèvia i, per tant, la definició del problema.

És important tenir en compte que la fase d'implementació de les polítiques no es pot entendre com un procés de mera "execució" administrativa: al contrari, la implementació en una política és un procés de contínues negociacions, de conflictes i d'adaptacions mútues que poden afectar el contingut mateix de la política, les seves alternatives i els seus instruments.

5) Avaluació del programa, de la política i/o de tot el procés

La fase d'avaluació representa que la política s'estudii per a determinar què és el que s'ha aconseguit amb aquesta política i quines han estat les seves conseqüències.

És a dir, avaluar pot implicar determinar el grau de compliment dels objectius cap als quals la política estava dirigida, o també determinar si la política ha tingut altres conseqüències.

Posem un exemple molt simple per distingir el que és l'avaluació dels resultats d'una política*.

Exemple: resultats i conseqüències d'una política pública

Una determinada comunitat autònoma s'enfronta a un greu problema de contaminació de les aigües dels seus rius provocada per emissions industrials. Un dels problemes que es detecta és que el nivell de compostos contaminants depèn del tipus d'infraestructura industrial i de la tecnologia emprada per les empreses. En aquest sentit, una modernització de la tecnologia d'aquestes empreses comportaria que les emissions industrials fossin molt menys contaminants i, per tant, la depuració de les aigües fos molt més factible i barata. Una de les mesures que s'emprèn és la posada en marxa d'un instrument impositiu destinat a funcionar com un incentiu: s'instaura un *impost obligatori* a les empreses contaminants la quantia del qual dependrà dels nivells de contaminació de les empreses. Evidentment hi ha un pas previ: la detecció i quantificació periòdica dels nivells de contaminació de les emissions de les empreses. En tot cas, i assumint que el control dels nivells de contaminació de les emissions industrials és un tema que l'Administració duu a terme d'una manera correcta i periòdica, amb la mesura de l'impost obligatori, l'objectiu que es persegueix és que les empreses, per a evitar l'impost o per a aconseguir que se'ls apliqui l'impost menys costós, inverteixin en tecnologies menys contaminants. Una vegada posada en marxa la mesura, l'avaluació dels resultats estaria relacionada, per exemple, amb el següent:

- Evolució del nombre d'empreses que han aconseguit reduir la quantia de l'impost (la qual cosa vol dir que han apostat per tecnologia menys contaminant).
- Evolució dels nivells de contaminació de les aigües superficials i subterrànies.

En aquest sentit, els resultats de la mesura mostrarien la seva bondat si cada vegada menys empreses estiguessin subjectes a l'impost més car i si els nivells de contaminació de les aigües es reduïssin.

* És el que normalment s'entén per *avaluació del grau de compliment dels objectius*, o també per *avaluació dels outputs*, i l'*avaluació de les conseqüències esperades i inesperades d'una política* (coneguda també per *avaluació d'impactes*).

Tanmateix, una avaluació de l'impacte d'aquesta mesura hauria d'aprofundir en les conseqüències que se n'han derivat. Quin tipus de conseqüències pot tenir una mesura com la plantejada? Aquests són alguns tipus:

- Crisi de les petites empreses, les quals tenen una capacitat d'inversió més petita, que no disposen de prou capital per a comprar nova tecnologia i per a les quals l'impost és una despesa més que els encareix els costos de producció.
- Deslocalització industrial. A les empreses els pot resultar més convenient canviar l'emplaçament de la indústria a una comunitat autònoma limítrofa la legislació mediambiental de la qual és menys exigent.
- Augment de l'atur en el sector industrial.
- Dinamització de les indústries dedicades a la producció de tecnologia mediambiental.

Amb aquest exemple es perseguia un objectiu: il·lustrar les diferències que comporta l'avaluació de les polítiques depenent dels seus resultats o de les seves conseqüències. En tots dos casos es pretén d'esbrinar i de mesurar quin tipus de canvis ha comportat la política en qüestió: en un cas, es pretén descobrir si la mesura ha aconseguit que s'assolissin els objectius que s'havien plantejat (avaluació de resultats) i, en l'altre, es pretén descobrir el tipus de conseqüències que aquesta mesura ha generat, cosa que ens porta a buscar més enllà dels objectius concrets i que, a més, com hem vist, posa de manifest la profunda interrelació que hi ha entre els diversos àmbits de la societat.

2.4. Les limitacions de l'esquema de fases: pros i contres

Malgrat que l'esquema de les fases es fa servir d'una manera generalitzada per a explicar i desenvolupar les assignatures sobre polítiques públiques, el que és cert és que l'esquema ha estat criticat àmpliament per la comunitat acadèmica i científica. Les principals crítiques que s'han recollit són de dos tipus:

- 1) Les crítiques s'han dirigit a posar de manifest la irrealitat de les fases i a subratllar el poc encert científic de pensar les polítiques a partir d'un ordre lògic i successiu.
- 2) Les crítiques també s'han orientat a assenyalar el caràcter descriptiu i atèoric de l'esquema o, dit d'una altra manera, a assenyalar la incapacitat de l'esquema de fases per a explicar qüestions de fons; és a dir, per a explicar causes i conseqüències, canvis i variacions en les polítiques.

2.4.1. Fonaments de les crítiques i de la permanència en el món acadèmic de l'esquema de fases

Una de les idees que hi ha darrere de l'esquema de les fases és que el procés d'una política pública implica un desenvolupament clar i diàfan d'estadis successius. Així, una vegada definit el problema, es passa a discutir les alternatives i, una vegada discutides, es tria el tipus d'acció que es durà a terme i, així, successivament fins al final de la política, en perfecte ordre. La idea també implica que a cada fase hi haurà unes institucions i actors diferents que caracteritzaran, així mateix, cada fase de la política.

Les crítiques a aquesta visió posen de manifest que la realitat, tanmateix, demostra que els processos de les polítiques públiques són desordenats, caòtics i, sobretot, estan superposats; no hi ha un ordre successiu de fases*, sinó una multiplicitat d'interaccions entre actors i entre institucions.

* Sabatier (1999, pàg. 7);
John (1998, pàg. 36).

En la mateixa línia de crítica a la poca relació entre les fases i la realitat, també s'ha assenyalat la clara inspiració que l'esquema té en el procés legislatiu i en tot el que aquest comporta: una visió de la política (tant en el sentit de *politics* com de *policy*) formalista i restringida als cercles de les elits governamentals i parlamentàries**, és a dir, una visió no solament elitista de la política sinó també basada en una verticalitat del poder (és el que s'anomena *top-down approach*) per la qual, a mesura que passen les fases, es va "baixant" de l'"alta" a la "baixa" política.

** Sabatier (1999, pàg. 7).

L'altra línia de crítiques es dirigeix a l'escàs potencial explicatiu de l'esquema de fases.

Les fases no serveixen per a explicar els continguts de les polítiques, les diferències entre un país i un altre o entre una comunitat autònoma i d'altres i no ajuden a comprendre a per què hi ha polítiques que romanen inalterades malgrat els canvis en l'entorn. En definitiva, no ofereixen explicacions sobre causes ni sobre conseqüències.

Pel cap alt, l'esquema de fases serveix per a entendre el funcionament dels sistemes polítics en els seus àmbits d'elaboració i definició de polítiques públiques (*policy-making*). Per això, alguns autors han reclamat la necessitat d'abandonar l'esquema de les fases en entendre que bloqueja i limita la capacitat explicativa dels estudis sobre polítiques públiques, i de buscar "esquemes teòrics més prometedors"*.

* Sabatier (1999, pàg. 7).

Les crítiques a l'esquema de les fases tindrien tota la raó de ser si s'entengués que aquest esquema s'ha plantejat com una teoria sobre les polítiques públiques o com un instrument d'expressió de la realitat. Però, segons l'opinió d'altres autors (DeLeon, 1999), almenys els principals autors que han forjat l'esquema de fases no l'han plantejat com una teoria, tal com pretenen els que el critiquen. En aquest sentit, DeLeon** puntualitza algunes de les formulades per Sabatier a partir d'aquestes premisses: en primer lloc, l'esquema de fases es va plantejar com una eina analítica i no com una teoria del procés de polítiques. Tot i que és cert que aquest esquema *no* explica el perquè, sí que serveix per a poder entendre i descriure el com, és a dir, la manera en què funcionen els processos de definició, elaboració i posada en marxa de polítiques; tot i que això no és una teoria, és ben cert que les descripcions analítiques són un pas previ a la recerca de models teòrics.

** DeLeon (1999, pàg. 22-26).

Quines conclusions podem obtenir d'aquests pros i d'aquests contres sobre l'esquema de fases de les polítiques públiques?

- En primer lloc, s'ha de destacar un consens: no es tracta d'una teoria que permeti d'explicar qüestions de fons de les polítiques públiques.
- En segon lloc, cal assenyalar la utilitat de l'esquema per a generar conceptes analítics reconeguts així per la comunitat científica*.
- En tercer lloc, i malgrat els seus crítics, els conceptes de l'esquema de les fases han promogut treballs d'investigació que s'han basat, això sí, en perspectives analítiques i teòriques de potencialitat teòrica més gran.

* Per exemple, formació de l'agenda, implementació, etc.

La qüestió que tot això planteja és la següent: quines han estat aquestes propostes més teòriques?

Es veurà més detalladament en l'apartat 2.5 d'aquest mòdul.



2.5. Altres perspectives d'anàlisi

En la introducció d'aquest capítol s'ha subratllat que un dels aspectes essencials que caracteritza l'aproximació investigadora a les polítiques públiques és la recerca d'explicacions causals tant pel que fa a qüestions sobre el canvi i estabilitat de les polítiques, com pel que fa a qüestions sobre les variacions que s'observen entre polítiques sectorials i entre sistemes polítics diversos*. La recerca de *mecanismes causals* sobre aquestes qüestions s'ha fet a partir d'aproximacions teòriques pròpies de la ciència política en general**, si bé adaptant les perspectives a l'àmbit concret de la investigació. En tot cas, sigui quina sigui la perspectiva que es faci servir, cal assenyalar que la relació entre polítiques públiques i la investigació es pot encarrilar de dues maneres:

* John (1998, pàg. 9 i s.).
** Per exemple, a partir de perspectives institucionalistes, d'actors i grups, de perspectives sobre el poder, etc.

1) Les polítiques públiques en tant que variables que volem explicar, és a dir, les polítiques públiques en tant que variables dependents

En aquest sentit, la major part de les investigacions han tendit a estudiar aspectes i fases de les polítiques, com ara: com i per què s'arriba a configurar una política pública? Quin paper tenen les xarxes d'actors en la configuració de les polítiques? Quins factors expliquen les diferències entre els continguts de polítiques de països governats per partits del mateix signe polític?

2) Les polítiques públiques, en tant que variables que tenen conseqüències, que tenen un impacte sobre aspectes de la realitat social i política i que, per tant, es consideren com a variables explicatives (independents) d'aquesta realitat

Així, una investigació que considerés les polítiques públiques com una variable independent seria, per exemple, aquella que volgués analitzar i determinar

el pes dels factors i variables que incideixen en l'extensió o eradicació de l'exclusió social i que, per tant, prenguéssim com una d'aquestes variables les polítiques i programes socials dels diversos nivells de govern. Així, i seguint amb l'exemple, tant l'existència com l'absència d'unes determinades polítiques, tot i tenir en compte el seu contingut i els seus instruments, com ara la posada en marxa d'aquestes polítiques, s'entendrien com a variables que incideixen (i s'hauria de determinar en quin grau i fins a quin punt) en la forma i extensió de l'exclusió social.

Tot això pot semblar molt clar en els cercles acadèmics, però qualsevol persona inexperta en l'àmbit de la investigació pot preguntar legítimament com s'arriba a determinar quins factors i quines variables explicaran millor que d'altres els canvis i les variacions que es puguin observar en les polítiques públiques? La resposta també és clara: les variables explicatives que es proposen en qualsevol investigació s'articulen i s'organitzen a partir de les perspectives analítiques i teòriques que s'estableixin *a priori*. L'investigador haurà establert la perspectiva analítica tenint en compte el potencial explicatiu de les diverses teories i de models analítics existents, i també de les variables explicatives que aquestes teories i models proposen. A partir d'aquesta consideració, l'investigador se centrarà en una o diverses alternatives analítiques que li serviran per a enfocar les qüestions de la investigació i assumirà que, tot i que les variables que expliquen les polítiques públiques són múltiples, algunes hi tindran un pes explicatiu més gran*.

* John (1998, pàg. 17).

Aquesta manera de plantejar una investigació sobre la realitat política pot semblar una mica simplista, ja que en triar *a priori* la perspectiva analítica que guiarà la nostra exploració i, per tant, les variables explicatives, n'estem condicionant en bona part els resultats*; és a dir, si optem per entendre que les diferències entre la dimensió substantiva de les polítiques de sanitat que s'observen entre els països nòrdics i els països centreeuropeus s'expliquen a partir de la diversa capacitat d'influència de determinats grups de pressió, posem tot l'èmfasi en una dimensió concreta i, probablement, les respostes que es trobin vincularan les diferències entre les polítiques a les diferències que hi ha entre les estructures, les organitzacions i la capacitat d'influència dels diversos grups d'interès. Però, i malgrat el fet que és cert que les lents amb què s'observa i es pretén explicar la realitat política condicionen allò que observem i volem explicar, també és cert que la investigació científica no es fonamenta només en el fet de considerar la realitat a partir d'una perspectiva concreta.

* Anderson (1979, pàg. 17);
Sabatier (1999, pàg. 4)

En aquest sentit, Sabatier** assenyala que la investigació científica es distingeix d'altres alternatives explicatives de la realitat, com ara l'experiència i el sentit comú:

** Sabatier (1999, pàg. 5).

- En el mètode de recollida i anàlisi de les dades.
- En la presentació dels resultats.


- En la claredat, generalització i lògica interna dels conceptes i estructures argumentals.
- En el fet que tant els conceptes utilitzats i definits com els mètodes seguits puguin ser objecte d'avaluació, crítica i comprovació per part de la resta de la comunitat científica.

Arribats en aquest punt, cal explicitar les perspectives analítiques que es fan servir o s'han fet servir en la investigació sobre polítiques públiques, especialment quan la investigació s'estructura a partir de l'opció d'entendre la política pública com a variable dependent, ja que es tracta de perspectives que volen explicar l'objecte d'anàlisi que hem plantejat al llarg d'aquest mòdul.


Tot i que els diversos autors* que han ofert treballs sobre les perspectives teòriques en polítiques públiques discrepen en el nombre i en el títol dels enfocaments teòrics més importants en aquest àmbit, cal assenyalar que la major part dels enfocaments es poden englobar amb el que hi ha a continuació**:

* Anderson (1972); Colli (1997);
Dye (1992); John (1998);
Sabatier (ed.) (1999).
** John (1998).

1) Perspectives d'anàlisi fonamentades en **variables institucionals** i en la **revisió d'aquests pressupòsits** (neoinstitucionalisme).

Vegeu els apartats 1 i 2 del mòdul 4. 

2) Perspectives d'anàlisi basades en els **actors** i en els **grups d'actors** com ara variables explicatives de les polítiques públiques, perspectiva que s'arrela a la ciència política clàssica sobre el poder, sobre les elits o sobre el pluralisme i que ha derivat en les perspectives més actuals sobre xarxes d'actors que, en lloc de fixar-se en la capacitat d'influència dels actors, es basen en la importància de les interaccions entre actors com a variable clau per a entendre les polítiques públiques.

Vegeu els apartats 2 i 3 del mòdul 3. 

3) Perspectives d'anàlisi basades en el **valor explicatiu de factors estructurals**, és a dir, de factors socials i econòmics, cosa que es troba en perspectives d'anàlisi marxistes i neomarxistes, i que, per tant, neguen o llimen la importància de les variables polítiques en la configuració de les polítiques públiques.

4) Perspectives basades en l'**acció racional** (*rational choice*) l'eix d'anàlisi de la qual reposa sobre l'acció individual d'actors racionals encaminada a maximitzar els seus interessos.

5) Perspectives d'anàlisi basades en el **paper del coneixement, de les idees i de les coalicions de promotors** de determinades idees, com ara les perspectives de l'*advocacy coalition framework* (ACF) de P. Sabatier.

Resum

Aquest mòdul presenta una visió general de tota l'assignatura, i també una explicació dels principals temes objecte d'estudi en l'àmbit de les polítiques públiques. En una primera part, explica què és el que s'estudia en polítiques públiques i quines són les qüestions que han despertat l'interès dels politòlegs. En un segon apartat, exposa la perspectiva més comuna i més utilitzada per a explicar les polítiques públiques: és el conegut model o enfocament de fases. En aquest sentit, en el mòdul s'explica quines són les bases que van dur a l'enfocament de fases, quines són les seves propostes més conegudes i com s'entén que una política pública sigui un seguit de fases. Aquesta presentació de l'enfocament és seguida d'una explicació de les crítiques rebudes. A partir de les crítiques que s'han formulat a l'enfocament de fases, el mòdul presenta les característiques de la recerca en polítiques públiques i fa una breu presentació de les principals perspectives teòriques.

Exercicis d'avaluació

1. Busqueu alguna notícia a la premsa que es pugui plantejar com a tema de polítiques públiques i raoneu per què. En quina fase del model s'escauria?
2. Com i per què s'arriba al model de fases? Quina és la relació entre el model d'Easton sobre el sistema polític i el model de fases?
3. Quines crítiques ha rebut el model de fases? Des de quin punt de vista s'han fet aquestes crítiques?
4. Què ha aportat el model de fases a la recerca en polítiques públiques?
5. Caracteritzeu en dues frases cadascuna de les fases de la política.
6. Què vol dir que des de la perspectiva de la recerca les polítiques públiques es prenguin com a variables dependents? I com a variables independents? Poseu un exemple de cada a partir de la notícia de premsa.

Bibliografia

- Anderson, J.** (1979). *Public Policy-Making* (2a. ed.). Nova York: Rinehart & Wilson.
- Colino, C.** (1997). "Estudio comparativo de las políticas públicas: una subdisciplina en la encrucijada de la ciencia política". A: L. López Nieto (comp.). *Democratización y políticas sociales: estudios sobre España, Hungría y México* (pàg. 33-106). Madrid: UNED.
- Crenson, M.A.** (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-Decision Making in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DeLeon, P.** (1999). "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where Is it Going?". A: Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process* (pàg. 19-32). Boulder: Westview Press.
- Dye, T.R.** (1992). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs (Nova Jersey): Prentice Hall Inc.
- John, P.** (1998). *Analysing Public Policy*. Londres, Nova York: Pinter.
- Grau, M.; Mateos, A.** (2002). *Análisis de políticas públicas en España. Enfoques y casos*. València: Tirant lo Blanch.
- Gomà, R.; Subirats, J.** (coord.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Kingdon, J.** (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Lasswell, H.D.** (1996). "La orientación hacia las políticas". A: L.F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pàg. 79-103). Mèxic: Miguel Ángel Porrúa librero-editor [Publicat originalment el 1951 sota el títol "The Policy Orientation". A: D. Lerner; H.D Lasswell. *The Policy Process* (pàg. 3-15). Stanford: Stanford University Press.]
- Lindblom, Ch.E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (trad. d'Eduardo Zapico Goñi). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mény, Y.; Thoenig, J.C.** (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar Publishing Inc.
- Sabatier, P.A.** (ed.) (1999). *Theories of the Public Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P.A.** (1999). "The Need for Better Theories". A: P.A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process* (pàg. 3-17). Boulder: Westview Press.
- Subirats, J.** (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

