

Les perspectives d'anàlisi: els actors

Mireia Grau Creus

P03/12005/00124

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Actors: definició del concepte	7
1.1. Definició d'actor	7
1.2. El paper dels actors polítics	8
1.3. La classificació dels actors	11
2. Actors, grups i poder: la influència dels actors en els processos de polítiques públiques	13
2.1. Els grups i els processos governamentals	13
2.2. Els grups i l'estructura del poder: els pluralistes i els seus crítics	14
2.2.1. Els pluralistes i els processos de polítiques públiques	14
2.2.2. Els crítics al pluralisme i els processos de polítiques	14
2.3. El poder, l'Estat i els grups d'interès: el corporativisme	15
3. Actors, interacció i interdependència: els enfocaments de xarxes	18
Resum	21
Exercicis d'avaluació	23
Bibliografia	23

Introducció

En el primer mòdul s'ha assenyalat la importància de les perspectives centrades en els actors en l'explicació dels processos de polítiques públiques. L'objectiu general d'aquest mòdul és, precisament, presentar a l'estudiant aquelles perspectives d'anàlisi que han subratllat que la variable que explica millor les polítiques públiques i els seus processos són els actors.

L'estructura d'aquest mòdul s'ha organitzat en tres apartats: en el primer es defineix el concepte d'*actors*, se n'aclareix el significat i l'ús en el llenguatge de la ciència política i s'assenyalen els diversos tipus d'actors que es poden distingir.

En el segon apartat s'estudien les primeres propostes que, entre el començament del segle xx i els anys 1950 i 1960, van plantejar la relació entre "actors" i "polítiques públiques". Propostes com aquestes, malgrat les seves diferències, van tenir un eix comú: el fet d'entendre que la importància dels actors en els processos de polítiques públiques estava relacionada amb la seva capacitat d'incidir, d'influir en aquests processos. El que és el mateix, aquestes propostes entenen la relació entre actors i polítiques públiques dins d'un àmbit d'estudi molt més gran: el de l'estudi del poder o de la capacitat d'influència dels actors en els processos d'elaboració i implementació de polítiques.

El tercer apartat presenta un altre tipus de propostes explicatives que, si bé tenen els seus orígens en les investigacions anteriors, s'han desenvolupat plenament a partir dels anys vuitanta. Si en l'apartat anterior l'eix comú de les propostes era el poder, és a dir, la capacitat dels actors d'incidir en els processos de polítiques, l'eix comú de les propostes explicatives que es veuran en el tercer apartat és la importància que s'atorga a la interacció i la interdependència entre actors com a factors i variables explicatives de les polítiques públiques. Això ens porta a dirigir la nostra mirada cap a la perspectiva de les xarxes d'actors o, utilitzant la denominació anglosaxona, els *policy networks*.

Objectius

- 1.** Adquirir uns coneixements teòrics sobre el desenvolupament de la matèria *Polítiques públiques*.
- 2.** Entendre i saber utilitzar el concepte d'actor i les seves característiques.
- 3.** Entendre els principals arguments en què es basen les diverses perspectives teòriques.
- 4.** Saber explicar les diferències entre les perspectives d'anàlisi.
- 5.** Saber explicar les principals contribucions de cadascuna de les perspectives.

1. Actors: definició del concepte

1.1. Definició d'actor

A la majoria de diccionaris lingüístics, la definició de la paraula *actor* normalment està associada al món del teatre i no al de la ciència política. No obstant això, en el llenguatge quotidià i periodístic, quan es parla de la vida política és molt comú parlar d'*escenari polític*, o del paper que aquest ministre o que aquesta institució va tenir en el desenvolupament d'un determinat conflicte o d'una negociació. Més enllà del llenguatge quotidià, la mateixa ciència política ha adoptat la terminologia teatral com a metàfores que assenyalen, descriuen i emfasitzen els processos polítics. Aquesta adopció terminològica no és fruit de la casualitat: de la mateixa manera que les peces teatrals se sustenten en els actors i en els papers que exerceixen i interpreten, podem entendre que els protagonistes del món de la política, els actors individuals i col·lectius amb les seves interpretacions, amb els papers que fan* i amb les rèpliques que es donen els uns als altres, són els elements que caracteritzen i donen forma al desenvolupament de les polítiques**.

* Intermediaris, promotors, opositors, consultors, etc.
** Capano (1996, pàg. 35).

Actors

Un actor individual és, per exemple, "l'alcalde" o "el líder sindical", mentre que un actor col·lectiu és, seguint el mateix exemple, "l'ajuntament" o "el sindicat". Parlar d'un actor col·lectiu significa assumir una premissa: l'existència de cohesió interna, o el que és el mateix, l'existència d'uns valors i d'uns interessos propis a cada organització que són compartits i seguits per la majoria dels seus membres (o que, si més no, no es qüestionen en públic). Vegem un exemple d'això: si parlem dels interessos defensats per un determinat ajuntament en un conflicte amb la Conselleria de Medi Ambient, amb part dels veïns del municipi per la instal·lació d'una depuradora d'aigües, estem donant per suposat que, d'una banda, la major part d'actors rellevants que formen part d'aquest ajuntament comparteix el punt de vista i/o els interessos defensats per aquest en el procés i es comporta d'acord amb aquests interessos i, d'altra banda, que si hi ha opinions contràries, aquestes estan en absoluta minoria.

Així, doncs, és important recalcar que quan es parla dels protagonistes individuals i col·lectius dels processos polítics com a "actors", es considera que:

Els diversos protagonistes que puguem identificar, individuals i col·lectius, actuen en els processos depenent dels papers que hi aconsegueixen.

Per tant, és per això que, quan es fan anàlisis sobre esdeveniments polítics, resulta tant important identificar **qui** n'ha pres part com **quin paper** hi ha exercit. Això ens porta a veure amb més deteniment el concepte del paper o del rol que exerceixen els actors.

1.2. El paper dels actors polítics

Quan parlem de **papers**, fem referència al fet que els diversos actors que prenen part en un conflicte polític, en unes negociacions o en qualsevol procés polític actuen, plantegen les seves estratègies i els seus intercanvis, a partir d'unes pautes de comportament concretes.

Funció de l'actor

El paper d'un actor també es pot plantejar com la "funció" que aquest actor té en un determinat procés. No obstant això, la idea que els actors tenen unes determinades "funcions" en els processos polítics comporta unes clares connotacions formalistes i normatives; és a dir, s'està assumint que cada institució, cada actor individual i col·lectiu tenen una particular raó de ser en el sistema polític (una funció) en formar-ne part. Aquesta visió dels sistemes polítics i del paper de les institucions i dels actors dirigeix la mirada cap a la dimensió més formal de la política i té el risc de fer oblidar que la política es juga en unes dimensions que escapen a les regles i funcions formals, les transformen i en treuen partit.

Aquestes pautes de comportament que guien l'acció dels actors en els processos polítics estan establertes per una diversitat de factors; és evident que podem trobar factors de caràcter institucional que defineixen formalment el rol de determinats actors en el joc polític, com ara el paper d'àrbitre exercit pel Tribunal Constitucional en els conflictes de competència entre les comunitats autònomes i les institucions de l'Estat. Tanmateix, una anàlisi més fina de la realitat política ens assenyalarà que si bé els papers atribuïts formalment tenen la seva importància per a entendre els comportaments dels individus, els papers que exerceixen els actors en els processos polítics tenen molt a veure amb els diversos interessos i els objectius que estan en joc i, per això, els actors poden exercir rols diferents depenent del context. Seguint amb la metàfora teatral amb la qual començàvem aquest apartat, quan parlem d'actors en l'àmbit de la ciència política, no solament parlem dels papers que exerceixen, sinó també dels seus registres. Per a entendre-ho millor, es pot reprendre l'exemple del Tribunal Constitucional que esmentàvem més amunt: encara que la Constitució li atribueixi un paper d'àrbitre, és un error analític pensar que, en qualsevol conflicte polític en què aparegui aquest tribunal, el seu paper serà el d'àrbitre; de vegades, el seu paper haurà estat el de filtre i, en d'altres, el d'intermediari, per exemple. En definitiva, i segons Dente (1998), el paper que exerceixen els diversos actors en els processos polítics estarà establert, almenys, en relació amb dos aspectes:

1) Els objectius de cada actor en un determinat procés

El tipus d'objectius que persegueixin els diversos actors en un conflicte polític concret i la importància que tinguin per als diferents actors portaran a aquests últims a exercir un rol més o menys actiu, amb més o menys implicació i, sens dubte, un tipus de paper o un altre: com a opositor, com a promotor, com a intermediari o mediador, com a filtre, etc.

Vegem aquests aspectes amb un exemple: imaginem un conflicte sobre la construcció d'una autovia que enfronti el ministeri que projecta l'obra (per

Lectura recomanada

Per a obtenir més informació sobre el tema d'actors, els papers que exerceixen i altres aspectes relacionats amb això, vegeu el capítol "Estudios de caso: objeto y técnicas de análisis" (pàg. 99-112) de Núria Font al llibre *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, editat per S. Aguilar, N. Font i J. Subirats (1999) i publicat per l'editorial Tirant lo Blanch (València).

tant, en favor d'aquesta) amb el govern autonòmic que no està d'acord amb el traçat de l'autovia (però no amb l'autovia en si) i amb grups de persones afectades i amb les associacions ecologistes. En aquest conflicte sobre l'autovia, hi haurà actors els objectius dels quals estaran directament relacionats amb els beneficis o les pèrdues generades per la construcció o la no-construcció de l'autovia –la qual cosa s'anomena **objectius de contingut**–, com ara els veïns als quals s'expropiarà els habitatges pels quals passarà l'autovia, els grups ecologistes que s'oposaran a tot o a alguns punts del traçat pels desastrosos impactes que tindrà l'autovia per al medi ambient, els habitants de pobles mal comunicats que veuen en l'autovia una solució als seus problemes d'accés a infraestructures bàsiques de salut, educació, lleure, etc. Aquests **objectius de contingut** faran que els actors implicats plantegin les seves accions en el conflicte a partir de la seva oposició o la seva defensa del projecte, per exemple. Els seus papers d'opositor o de defensor estaran també influïts per la importància que li donin a allò que està en joc: és a dir, com més gran sigui la importància, més gran serà la seva implicació i la seva radicalitat en el conflicte.

A més dels objectius de contingut, també es poden distingir els **objectius de procés**: els objectius dels actors poden estar relacionats amb allò que poden guanyar o perdre en participar en el conflicte, amb allò que poden guanyar o perdre en termes de reputació social o política, imatge política o avantatges electorals. En aquest sentit, imaginem que en aquest conflicte sobre l'autovia que hem plantejat, el govern autonòmic (que està d'acord amb el fet que es faci l'autovia, però discrepa amb el traçat projectat pel ministeri) està a les mans del partit de l'oposició al govern central. En aquest cas, ens trobem davant d'un conflicte que es pot desenvolupar en clau de partits: el partit de l'oposició representat pel govern autonòmic fa front al partit al govern central, representat pel Ministeri d'Obres Públiques. En conseqüència, els objectius que puguin arribar a tenir tant el govern autonòmic com el ministeri en el desenvolupament i en el desenllaç del conflicte poden estar més relacionats amb el desenvolupament del procés que no pas amb els continguts en si del conflicte (autovia), i això influirà en el paper que hi hagin d'exercir. D'aquesta manera, tot i que el ministeri pugui tenir un paper de promotor de la política (ja que l'ha definit i l'ha volgut posar en marxa), el govern autonòmic pot estar molt més interessat a acomplir un paper no tant d'opositor (si el que planteja l'oposició és un bloqueig al contingut de la política) com de “director d'orquestra del conflicte”; és a dir, com aquell actor que exerceix el paper més compromès del procés en voler dirigir i moure totes les peces cap a un desenllaç concret. En aquest sentit, les estratègies del govern autonòmic podrien passar per organitzar l'oposició veïnal i ecologista a partir dels seus propis objectius, per exemple.

2) Els recursos disponibles* i la possibilitat real d'activar-los

És evident que la disponibilitat de **recursos** influirà en el tipus d'accions que els actors es plantegin dur a terme, encara que més rellevant que disposar

* Econòmics, organitzatius, simbòlics, cognitius, etc.

d'uns recursos és la possibilitat real d'activar-los. Els recursos se'ls ha d'entendre en un sentit ampli:

- Hi ha recursos directament **relacionats amb la possibilitat de disposar de diners i organitzar una campanya d'opinió**, però els recursos a disposició dels actors van molt més enllà.
- Hi ha **recursos legals**, que, representent el conflicte de l'autovia, quedarien il·lustrats amb la possibilitat que pugui tenir el govern autonòmic de declarar com a parc natural part dels terrenys pels quals el ministeri ha projectat l'autovia i, així, per les restriccions imposades a allò que "hi pot haver" en un parc natural, desviar el traçat a una altra part; un recurs legal és, també, la possibilitat que tenen els veïns afectats d'acudir als tribunals per a frenar el procés d'expropiació.
- Els recursos també poden ser **de naturalesa tècnica**: el ministeri es pot escudar en les raons geotècniques que imposen que el traçat de l'autovia hagi de passar per un determinat lloc i no per un altre (la naturalesa del terreny pot dificultar l'estabilitat de l'autovia, per exemple), una cosa difícilment rebutible per la resta d'actors.
- Un altre tipus de recursos són els **derivats de la informació disponible** o de la possibilitat d'intercanviar aquesta informació; o els recursos **derivats de les mateixes organitzacions**: capacitat d'arribar als fòrums públics, capacitat de mobilització dels simpatitzants, etc.

En tot cas, el que és important d'aquesta distinció entre recursos és indicar que el tipus de recursos de què es disposi influirà en el paper que exerceixi cada actor, però també que aquests recursos disponibles estaran subjectes a la possibilitat real d'activar-los.

Encara que el recurs a l'autoritat que pugui tenir el ministeri es podria veure com un recurs de poder de naturalesa definitiva, la possibilitat real de posar-lo en marxa dependrà del càlcul de les conseqüències polítiques i socials que pugui portar. Moltes vegades, la situació impedeix que els recursos de què disposen els actors no es puguin mobilitzar, la qual cosa influeix directament en les accions que els actors duren a terme i, fins a cert punt, en el paper que exerciran: en aquest sentit, la disponibilitat de determinats recursos i la potencialitat d'activar-los pot comportar que un actor involucrat en un conflicte i amb voluntat de dirigir-lo (rol director), es plantegi tenir un altre tipus de paper menys important en veure limitades les seves possibilitats d'èxit.

1.3. La classificació dels actors

A més del paper que exerceixen els actors, en l'anàlisi de les polítiques públiques també s'acostuma a distingir entre **classes d'actors**, com ara actors institucionals i actors socials, quan el **criteri de classificació** fa referència al lloc que els actors ocupen en el sistema polític espanyol (és a dir, dins o fora de la "caixa negra"). De fet, els criteris que se segueixen per a classificar els actors poden respondre a una varietat d'aspectes:

- Podem fer servir característiques pròpies dels actors com a criteri classificador prenent, per exemple, la seva situació general en el sistema polític (institucionals/socials) o,
- Filant més prim, la seva situació particular, la qual cosa donaria un detall més gran a la classificació: actors parlamentaris, actors de partit, actors governamentals, actors sindicals, etc.

A més de les característiques pròpies dels actors, hi ha altres criteris de classificació, per exemple, la **disponibilitat i potencial dels recursos** de què disposen (podríem parlar, llavors, d'una classificació depenent del grau de poder que puguin tenir els actors) o també dels seus **objectius**.


El fet que es vulgui classificar...

... els actors respon a la necessitat que té tota anàlisi de manejar la complexitat; *classificar* significa 'afegir un ordre a una realitat', cosa que ens pot facilitar la comprensió d'allò que volem estudiar. Una bona classificació ha d'estar basada en dos elements: el primer és la rellevància del criteri en l'anàlisi i el segon és que el criteri de classificació es pugui aplicar a la majoria de casos. Pel que fa a la rellevància del criteri, és important pensar que no tota classificació ajuda a analitzar la realitat. Els criteris han d'estar relacionats amb allò que es vol analitzar. I, per això, hi ha uns criteris més o menys establerts per a dur a terme una anàlisi, com ara que es classifiquin els actors depenent dels seus papers o de les arenes en què prenen part. Pel que fa al fet que els criteris es puguin aplicar a tots els casos, volem dir que no hi hagi molts casos que quedin "fora" de la classificació (tot i que de vegades això es pugui resoldre amb la categoria d'"altres").

Les classificacions més complexes d'actors responen a l'encreuament de criteris de classificació; per exemple, l'encreuament de criteris referits a la posició de l'actor dins el sistema polític i als objectius perseguits. Normalment, aquesta manera de classificar es fa a partir d'una taula de doble entrada que permet distribuir-hi els diversos actors.

Quadre 1. Classificació dels actors						
	Actors governamentals		Actors parlamentaris		Actors socials	
	individuals	col·lectius	individuals	col·lectius	individuals	col·lectius
Objectius de contingut	Alcalde de X	Ajuntament de X				Plataforma ciutadana de defensa
Objectius de procés	Secretari d'estat	Ajuntament de Y	Senador MT del grup popular	Grup socialista al parlament regional		Greenpeace

Fins aquí, hem tractat d'explicar el significat del concepte d'actors en l'àmbit de la ciència política en general i de les polítiques públiques en particular. En l'explicació del significat s'han destacat una sèrie d'aspectes i idees:

- L'ús en ciència política d'una metàfora pròpia del llenguatge teatral per a poder copsar i oferir uns matisos clau que altres conceptes, com ara persones, col·lectius, subjectes o éssers humans no tenen: la idea de l'acció dels individus o grups a partir d'unes pautes i estratègies de comportament relacionades amb el paper que exerceixen en els processos polítics. 
- La importància dels objectius i els recursos dels actors com a variables que incideixen en el rol o paper que aconsegueixen.
- La rellevància analítica d'oferir classificacions dels actors d'acord amb uns criteris més o menys establerts.

Aquesta explicació del significat del concepte actors i l'aclariment del seu ús podrà permetre de passar als dos següents apartats d'aquest mòdul. En aquests dos apartats es presentaran aquelles perspectives analítiques que han emfasitzat els actors com a variables independents, és a dir, explicatives, dels processos de polítiques públiques.

2. Actors, grups i poder: la influència dels actors en els processos de polítiques públiques

L'estudi de les polítiques públiques en tant que relacionat amb la capacitat d'influència dels actors té un origen relativament difús, sobretot perquè el camp de les polítiques públiques, com a subdisciplina de la ciència política, va tenir un desenvolupament tardà si es compara amb altres àmbits com ara l'estudi de les institucions o del comportament electoral.

No obstant això, la preocupació per entendre el funcionament dels processos de govern va portar alguns dels autors* pioners de la ciència política a plantejar i definir relacions explicatives entre els processos governamentals i l'acció dels actors.

* Els quals, d'altra banda, no es definirien mai a ells mateixos com a estudiosos de les polítiques públiques.

La majoria d'aquests estudis sobre la relació entre actors i polítiques públiques es van fer des de perspectives analítiques que es preguntaven sobre la naturalesa del poder; és per això que podem distingir entre aquelles perspectives que van emfasitzar que el poder està repartit entre els diversos grups d'interès i que, en conseqüència, l'exercici d'influència és plural (pluralisme) i aquelles que van emfasitzar tot el contrari: la influència dels actors en la vida política està estructurada a partir de la capacitat de control d'uns quants (elitistes).

Els elitistes

L'etiqueta *elitistes* comprèn, si més no, dos grans corrents: els elitistes d'arrel marxista, que argumenten que la concentració de poder a les mans d'una minoria es basa en el control que aquesta minoria té sobre els recursos econòmics i els mitjans de producció; els elitistes d'arrel weberiana, que estipulen que el poder està concentrat a les mans d'aquells que posseeixen el control de recursos organitzatius i institucionals clau, especialment de l'Estat, com els buròcrates.

2.1. Els grups i els processos governamentals

Entre els pioners dels estudis sobre els processos de govern trobem Bentley, que el 1908 va publicar el llibre *The governmental process* ('el procés de govern'), una anàlisi dels processos governamentals dels Estats Units d'Amèrica a partir d'una idea clau:

Els grups (d'actors) són, segons Bentley, els elements bàsics de la vida política i són les interaccions que es donen entre aquests, i no les institucions de l'Estat, les que defineixen i expliquen els processos governamentals i els seus productes. En definitiva, la idea clau de Bentley és que els processos de govern i la política en general s'expliquen depenent de les relacions, aliances, compromisos i conflictes que s'estableixen entre els diversos grups.

Concepte de grups

Un aspecte comú a aquestes primeres perspectives és l'ús del concepte *grups* (grups d'interès, grups de pressió, grups fàctics o, simplement, grups) per a referir-se a allò que nosaltres hem anomenat *actors col·lectius*. El concepte de grups ens indica la importància que aquestes perspectives donen a una idea: el fet que els actors importen en interactuar associats; així, subratllaran la importància de les aliances, les coalicions forjades a partir de valors i interessos comuns i d'objectius compartits.

D'aquesta proposta de Bentley, se'n desprèn una altra idea fonamental:

Si la unitat bàsica de la política són els grups (i no, per exemple, els individus o les institucions), la importància de l'Estat o de les seves institucions com a actors autònoms es difumina: són les interaccions entre els grups de l'Administració i els grups econòmics, socials, parlamentaris i/o de partit, els que forgen i articulen els processos governamentals.

Davant d'aquesta idea, la concepció tradicional de l'Estat com a actor unitari es trenca; analíticament, l'Estat es fragmenta en grups i, per tant, s'abandona la distinció estricta entre "estat" i "societat".

2.2. Els grups i l'estructura del poder: els pluralistes i els seus crítics

2.2.1. Els pluralistes i els processos de polítiques públiques

Les idees de Bentley sobre la importància dels grups en l'articulació de la política i de la fragmentació de l'Estat en grups van ser recollides més endavant pel **corrent pluralista**, el qual té en Dahl el seu màxim exponent. La idea clau del pluralisme exposat per Dahl rau en el fet que a la major part dels països occidentals de la seva època*, el poder està distribuït àmpliament entre els diversos grups**.

Atès que el poder està escampat i no concentrat en poques mans, tots els grups tenen capacitat d'influència (de poder) en els processos governamentals i, a més, cap grup es pot entendre com a dominant. En aquest sentit, i segons els pluralistes, les característiques dels sistemes polítics occidentals permeten i asseguren que qualsevol grup pugui aconseguir imprimir les seves preferències en els processos polítics si realment vol*. Per això, l'estudi de Robert Dahl sobre New Haven plasmat en un dels seus llibres més coneguts, *Who governs?**, es pot considerar com una anàlisi sobre els processos que ofereix un sistema polític basat en la dispersió del poder perquè els diversos grups tinguin la capacitat d'influir en l'agenda governamental (és a dir, en els afers que mereixen atenció pública) i, sobretot, en el contingut de les alternatives d'acció.

2.2.2. Els crítics al pluralisme i els processos de polítiques

Els crítics als pluralistes van centrar els seus treballs en dues direccions:

1) D'una banda, a demostrar les desigualtats en l'estructura del poder i, per tant, l'existència de grups dominants (elits de poder) amb més capacitat, no solament d'imprimir els seus interessos particulars en els continguts de les polítiques, sinó, i sobretot, amb capacitat d'evitar subtilment i sense exercir pressió evident que determinats afers es percebin i esdevinguin temes d'atenció social i política.

* Final dels anys cinquanta.
** Es reprèn, d'aquesta manera, la idea de Bentley que la unitat política bàsica són els grups.

* Hill (1997, pàg. 32).
** Dahl (1961).

Les crítiques al corrent pluralista...

... van venir principalment amb els anomenats estructuralistes. Des de l'estructuralisme s'entén que l'acció política està determinada per forces de poder que escapen al control humà (Hill, 1997, pàg. 49). En conseqüència, es dedueix que les estructures determinen l'acció política (per *estructures* s'entenen els macrofactors econòmics i socials que donen lloc a expressions ben conegudes: *l'estructura social d'un país, l'estructura econòmica, industrial, comercial, etc.*

En aquest sentit, la relació entre grups i polítiques públiques es va treballar des de la perspectiva que, efectivament, els processos de presa de decisions i l'establiment de l'agenda il·lustraven les desigualtats en la distribució del poder. Com a exemple del tipus d'estudis que es van dur a terme en aquest sentit, farem referència al cas sobre la contaminació atmosfèrica de Crenson: el poder d'uns grups concrets es manifestava amb tota la seva força no tant en la constatació que els continguts d'algunes polítiques seguien els interessos específics de grups com aquests, sinó en la capacitat d'aquests grups d'ofegar la identificació i la definició de problemes.

2) D'altra banda, els treballs dels crítics al pluralisme van passar per qüestionar que l'Estat i les seves institucions no fossin una altra cosa que, com es va manifestar amb Bentley, Truman i Dahl, grups d'interès com d'altres, o simplement una "caixa negra" que transformava les demandes en respostes. Així, en l'explicació dels processos de polítiques públiques, en la recerca de variables explicatives, es va subratllar no ja l'activitat dels grups, sinó l'**autonomia dels actors estatals en l'elaboració i posada en marxa de polítiques**.

L'Estat es reprèn com un actor que exerceix un paper director en els processos de polítiques públiques, sense que això impliqui "pensar" els processos de polítiques en termes formalistes. D'aquesta manera, es manté la idea que la política és el resultat de l'acció dels grups, si bé s'atribueix a l'Estat i a les seves institucions el paper d'actor col·lectiu altament cohesionat i amb capacitat d'actuar autònomament. La capacitat d'acció autònoma dels actors estatals rau en la seva disponibilitat i accés a uns recursos clau* que, a més, estan fora de l'abast de la resta de grups. El control d'aquests recursos permet a l'Estat i als grups que en formen part de tenir una autonomia d'acció en la consecució dels seus propis interessos.

2.3. El poder, l'Estat i els grups d'interès: el corporativisme

Les crítiques que es van fer a les teories pluralistes sobre la dispersió del poder i la igualtat en què es movien els grups d'interès van modificar algunes de les seves premisses. L'acceptació que alguns grups tenien "més capacitat d'influència" que d'altres va quedar també il·lustrada en els sistemes corporativistes de representació i canalització dels interessos. Ara ho veurem amb una mica més de detall:

Per *corporativisme* s'entén el sistema de representació d'interessos que, **organitzat per l'Estat**, va caracteritzar els processos de polítiques (*policy-making*) d'alguns països de l'Europa Occidental després de la Segona Guerra Mundial. El corporativisme es basa en una idea de l'Estat com a actor col·lectiu que demostra, persegueix i exerceix els seus propis interessos i estructura, per la seva pròpia conveniència, la influència que determinats grups d'interès puguin arribar a tenir en els processos de polítiques.

Vegeu el subapartat 2.2. del mòdul 1.



* Organització, informació, institucions, etc.

Lectura recomanada

Sobre l'autonomia de l'Estat vegeu l'obra de Nordlinger (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

El corporativisme es caracteritza, consegüentment, per la voluntat de l'Estat d'institucionalitzar la relació amb alguns grups d'interès amb vista l'elaboració i la implementació de polítiques.

Atès el moment històric en què se situa el corporativisme, després de la Segona Guerra Mundial i en plena reconstrucció econòmica i social, el tipus de grups d'interès que veurà institucionalitzada la seva capacitat d'influència en els processos de polítiques són, precisament, els grups d'interès econòmic: les organitzacions empresarials i els sindicats.

El corporativisme, més que una perspectiva d'anàlisi, és una descripció analítica d'un tipus d'estat en un moment històric concret: ofereix una interpretació sobre el funcionament dels processos de polítiques organitzats per l'Estat i participats per un reduït nombre d'actors amb accés privilegiat. Els principis bàsics d'aquesta interpretació es van aplicar per a explicar el funcionament dels processos de polítiques públiques en uns estats* en els quals sí que es donava una estructura de representació d'interessos corporativista, però també per a explicar els processos de polítiques en països en els quals el trio estat-sindicats-empresaris no es va establir com a pilar institucionalitzat. L'eix d'anàlisi no va ser tant determinar un tipus o un altre d'estat com explicar els processos de polítiques.

Allò que se'n va derivar és la idea que els processos de polítiques eren el resultat de la interacció estable entre grups d'actors reduïts i identificables (buròcrates, representants polítics i grups de interès), les activitats dels quals quedaven tancades a la influència d'altres i explicaven el desenvolupament, canvi i variacions de les polítiques públiques.

D'aquestes interpretacions sobre els processos d'elaboració de polítiques vinculats a la interacció entre actors, van sorgir metàfores com ara "els triangles de ferro", "subsistemes de polítiques" (*policy sub systems*) i "comunitats de polítiques" (*policy community*), emprades per a descriure els processos de *policy-making* a partir de les relacions d'uns quants.

La metàfora del "triangle de ferro"...

... va ser encunyada per un autor nord-americà, H. Hecho, per a fer referència a les interaccions establertes informalment però totalment estables, consolidades i impermeables, entre tres grups d'actors, els representants polítics electes, els buròcrates i els grups d'interès per a cada sector de polítiques. D'aquesta manera, cada sector de polítiques s'estructurava a partir de les relacions triangulars i tancades entre els grups identificats. Aquestes relacions, basades en la necessitat mútua i en els intercanvis de recursos, explicaven el funcionament dels processos de polítiques igual que l'evolució, canvi i variació en els continguts de les polítiques.

Des de la perspectiva que hem pres en aquest mòdul, la més rellevant d'aquestes propostes explicatives dels processos d'elaboració i implementació de po-

Lectura recomanada

Un dels autors que més van treballar el tema del corporativisme és Schmitter. Vegeu, per exemple, el seu article Ph. Schmitter (1974). "Still the century of corporatism". *Review of Politics* (núm. 36, pàg. 85-131).

* Com Àustria, els Països Baixos, els països escandinaus.

lítiques és que s'allunyen de les explicacions basades en el poder i en la influència dels actors, per a accentuar la importància de les interaccions entre ells.

Són els diversos tipus de relacions entre grups que es forgen a cada sector de polítiques els que expliquen els processos de polítiques públiques i les variacions que hi ha tant entre estats com entre sectors.

Això ens porta a veure el segon grup de perspectives d'anàlisi que havíem assenyalat al principi d'aquest mòdul:

Les perspectives que atorguen a la interacció i la interdependència entre actors com a factors i variables explicatives de les polítiques públiques.

3. Actors, interacció i interdependència: els enfocaments de xarxes

El canvi d'òptica que es produeix per a explicar els processos de polítiques públiques (de fixar-se en la capacitat d'exercir poder a la importància de les relacions d'interdependència entre grups d'actors) als anys setanta, no es pot entendre només com a derivació teòrica de les crítiques al pluralisme*. La realitat mateixa es va imposar: els processos de *policy-making* havien tendit a la **fragmentació i a l'especialització** sectorial a causa de l'impacte de dues clares tendències: l'augment de la complexitat que van prendre els afers públics i la formidable expansió de les activitats estatals**.

* Els debats entre pluralistes i elitistes van tenir lloc al final del 1950 i durant la dècada dels seixanta.

** Smith (1993, pàg. 76).

En aquest sentit, els estudis sobre polítiques sectorials que es van fer als anys setanta van demostrar que les polítiques públiques resultaven de la interacció entre grups relativament estables d'actors públics i privats que, a més, es desenvolupava en el pla de la interdependència; és a dir, la interacció es produïa perquè els diversos actors necessitaven els recursos dels altres per a aconseguir d'assolir els seus propis objectius.

En aquest sentit, el que es va destacar de tot això va ser l'existència d'unes trames més o menys estables de relacions d'interdependència entre actors de diversa índole que tenien lloc al voltant de problemàtiques i afers polítics concrets. El concepte que es va fer servir per a expressar analíticament aquesta realitat empírica va ser el de *xarxes de polítiques (policy networks)*.

Altres conceptes

Tot i que el concepte utilitzat més comunament per a fer referència a aquestes trames de relacions d'interdependència entre actors és el concepte de *xarxes de polítiques*, certament hi ha una certa varietat conceptual. Així, ens trobem amb conceptes com ara *comunitats de polítiques*, *subsistemes de polítiques*, *subgovernos*, *mesocorporativisme*, *xarxes temàtiques*. En el fons, aquesta varietat respon al fet que cada un d'aquests conceptes emfatitza algun atribut concret d'aquelles xarxes. En aquest sentit, el concepte *subsistemes de polítiques* dóna més importància a la *fragmentació i especialització* dels sectors de polítiques, mentre que el de *comunitats de polítiques* fa més referència a l'*exclusivitat* del grup; és a dir, a la idea d'un reduït grup d'actors poc obert a la participació i influència d'actors aliens.

L'estudi dels processos de polítiques a partir de les lents conceptuals de les **xarxes de polítiques** significa tenir en compte una sèrie d'aspectes:

- Les xarxes d'actors indiquen una forma, un tipus de relacions entre els grups de pressió i els grups governamentals i de l'Administració basada en la *interdependència de recursos*; aquesta interdependència és la variable que forja, modela i estructura les polítiques públiques. És a dir, la xarxa existeix perquè hi ha interdependència entre els actors.

- Les xarxes de polítiques consisteixen en una varietat d'actors que, alhora, tenen objectius, interessos i lògiques diferents, sovint contradictoris. Així, doncs, allò que els porta a formar part de la xarxa no és tant que comparteixin objectius o valors com la necessitat d'intercanviar informació sobre problemes, preferències, instruments, favors i tota mena de recursos.
- Els processos de polítiques públiques són el resultat de la interacció dins de cada xarxa. En conseqüència, cada sector, cada àmbit de les polítiques, es caracteritza pel tipus de xarxa d'actors que l'estructura.
- Analíticament, les xarxes es poden observar a partir de la distinció d'una sèrie d'elements:
 - Els seus participants (membres): nombre i tipus.
 - L'obertura de la xarxa a altres participants.
 - La distribució dels recursos entre els participants.
 - La forma que pren la interacció entre els participants (coordinació, confrontació, col·laboració, etc.).
 - El grau d'estabilitat de les interaccions.
- La variació que s'observa de les característiques d'aquests elements permet d'**oferir tipus de xarxes**. En aquest sentit, i prenent com a punt de referència l'estabilitat de les interaccions entre els actors, podem distingir entre les xarxes següents:
 - Aquelles xarxes les interaccions de les quals són més aviat **puntuals i poc estructurades** i que responen a situacions crítiques (les anomenades *xarxes d'afers* o *issue networks*).
 - Aquelles xarxes de polítiques les interaccions de les quals es caracteritzen per la seva gairebé **institucionalització i la seva constància en el temps** (les anomenades *comunitats de polítiques* o *policy communities*).

El nombre i el tipus d'actors pot donar peu a altres distincions: de la mateixa manera, s'ha observat que les comunitats de polítiques acostumen a ser xarxes amb un nombre relativament reduït d'actors especialitzats, tancades a la participació d'altres, mentre que les xarxes d'afers es caracteritzen per un nombre elevat i difús de participants.

L'enfocament de xarxes ha permès de donar compte de la fluïdesa i de la varietat que caracteritzen els processos d'elaboració i implementació de polítiques molt millor que altres perspectives. La idea de la fragmentació i de l'especialització dels processos de polítiques va portar a la realització d'una gran quantitat de treballs de camp destinats a descobrir el tipus de xarxes existents, per a després, en una segona part, comparar xarxes i estils tant entre polítiques sectorials similars en diversos països (per exemple, la política de sanitat), com entre països.

Aquesta destinació més aviat classificatòria que ha acabat tenint l'enfocament de xarxes ha estat el focus de la major part de crítiques que se li han fet. Les crítiques han assenyalat la incapacitat teòrica de l'enfocament: si bé es tracta d'una bona perspectiva per a explicar l'estabilitat de les polítiques (relacionada amb l'existència de xarxes permanents i estables), no pot explicar per què sorgeixen les polítiques i per què canvien, preguntes que organitzen el desenvolupament teòric de la subdisciplina de les polítiques públiques.

Vegeu l'apartat 1
i el subapartat 2.5. del mòdul 1.



Resum

El mòdul tercer presenta les perspectives d'anàlisi que, centrades en la variable actors, s'han fet servir per a explicar aspectes relacionats amb les polítiques públiques. Se'n distingeixen dos tipus: les perspectives arrelades en l'estudi del poder i les perspectives basades en la idea de la interdependència dels actors. El mòdul arrenca amb una definició del concepte d'actor dins la ciència política. Tot seguit, es presenta el primer tipus de perspectives d'anàlisi que podríem anomenar *actors i poder*. Dins d'aquest tipus s'emfasitza el debat entre pluralistes i elitistes en la determinació de qui pot tenir capacitat d'influència en els processos de polítiques. El segon tipus de perspectives, que se centra en la interdependència entre actors, s'explica tot seguit. Dins d'aquestes perspectives, se subratlla la importància del concepte de *xarxes* i se'n defineixen les característiques.

Exercicis d'avaluació

1. En quins dos grans grups es poden classificar les perspectives d'anàlisi centrades en actors?
2. Quines connotacions analítiques comporta el concepte d'actor?
3. Com definiríeu el concepte de rol o paper? Quins tipus de papers es poden distingir? Quins dos elements configuren el paper dels actors?
4. Què vol dir que un actor té uns objectius de procés? I de contingut? Poseu alguns exemples de l'actualitat política tot diferenciant entre els uns i els altres.
5. Com es pot plantejar una classificació dels actors?
6. Quina és la contribució més important de Bentley a les perspectives d'actors?
7. Com expliquen els pluralistes la relació entre actors i polítiques públiques?
8. Quines són i en què es fonamenten les crítiques a les propostes pluralistes?
9. Quins són els trets característics dels enfocaments de xarxes? I quina és la seva principal contribució als estudis de polítiques públiques?

Bibliografia

Capano, G. (1996). "Attori". A: G. Capano; M. Giuliani (ed.). *Dizionario di politiche pubbliche* (pàg. 35-42). Roma: La Nuova Italia Scientifica.

Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven (Connecticut): Yale University Press.

Dente, B.; Fareri, P.; Ligteringen, J. (1998). "A theoretical framework for case study analysis". A: B. Dente; P. Fareri; J. Ligteringen. *The Waste and the Backyard. The creation of waste facilities: success stories in six European countries* (pàg. 197-223). Dordrecht, Boston, Londres: Kluwer Academic Publishers.

Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state* (3a. ed.). Harlow: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf.

Font, N. (1999). "Estudios de caso: objetos y técnicas de análisis". A: S. Aguilar; N. Font; J. Subirats (ed.). *Política ambiental en España. Subsidiaridad y Desarrollo sostenible* (pàg. 99-112). València: Tirant lo Blanch.

John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. Londres, Nova York: Pinter.

Jordana, J. (1995, maig-agost). "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 3, pàg. 77-87).

Nordlinger, E.A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.

Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar Publishing Inc.

