

# **Fonaments de Ciència Política i de l'Administració - II**

Esquema dels temes de l'assignatura

**Curs 2016-17**

**PB 34962**

**Professor: Anselm Bodoque**

## **Tema 0**

### **Presentació de l'assignatura**

**1** Professor **2** Alumnat **3** Classes **4** Tutoria **5** Temari **6** Bibliografia de referència **7** Avaluació **8** Llengües

---

#### **1. PROFESSOR**

Anselm Bodoque Arribas  
anselm.bodoque@uv.es

#### **2. ALUMNAT**

34 alumnes matriculats (14 de setembre)

#### **3. CLASSES**

Aula **N113**

**Dilluns: 15.30 h - 17.00 h**  
**Dimarts: 15.30 h - 17.00 h**

#### **4. TUTORIA**

**Despatx 1P18**

**Dilluns: 14.30 h - 15.30 h**  
**Dimarts: 14.30 h - 15.30 h, i 18.30 h - 19.30 h**

Per a agilitar les tutories, cal concertar prèviament una reunió de tutoria per correu electrònic.

#### **5. TEMARI**

##### **PART I. ELS RÈGIMS POLÍTICS I LA SEUA TRANSFORMACIÓ**

1. Els règims polítics. Les democràcies i les seues característiques: totalitarismes i autoritarismes  
**Vallès (2001) 97-129 i Caminal (2012) 201-258**
2. Transicions a la democràcia. Arenes, factors i variables  
**Caminal (2012) 602-623**

##### **PART II. PROCÉS POLÍTIC**

3. Opinió pública i la seua funció política en el procés democràtic  
**Vallès (2001) 289-309**
4. La cultura política. Models, elements i variables  
**Del Àguila (2002) 231-251**
5. Comunicació política: campanyes electorals i comunicació institucional  
**Uriarte (2010) 275-293**

##### **PART II. PROCÉS POLÍTIC**

6. El comportament polític. Participació i comportament polítics: models, factors i tendències  
**Vallès (2001) 309-329**
7. Eleccions i representació. La funció política de les eleccions. Tipus d'eleccions  
**Del Àguila (2002), capítol 9 i Caminal (2012) 369-380**
8. Sistemes electorals i les seues conseqüències polítiques  
**Del Àguila (2002) capítol 15 i Caminal (2012) 381-401**
9. Els partits polítics: conceptes i evolució. Els sistemes de partits  
**Del Àguila (2002) capítol 11**
10. Els moviments socials: enfocaments d'anàlisi. Vells i nous moviments socials  
**Del Àguila (2002) capítols 18 i 19, i Vallès (2001) capítol 22**

11. Els grups de pressió. Pluralisme i neocorporativisme

**Del Àguila (2002) capítol 13 i Vallès (2001) capítol 22**

12. Els mitjans de comunicació i la política

**Vallès (2001) capítol 24**

### **PART III. RESULTATS DEL PROCÉS POLÍTIC: LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES**

13. Les polítiques públiques I: enfocaments, estils i actors.

**Vallès (2001) capítol 25 i Caminal (2012) 495-518**

14. Les polítiques públiques II. Els processos de disseny, implementació, control i avaluació de polítiques públiques.

**Vallès (2001), capítol 25 i Caminal (2012) 495-518**

## **6. BIBLIOGRAFIA DE REFERÈNCIA**

**Águila, R. Del (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 2002.**

**Vallès, J.M. *Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 2001.**

**Caminal, M. (ed.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 2012.**

...

**Sodaro, M. *Política y Ciencia Política. Una introducción*. McGraw-Hill, Madrid, 2010.**

**Uriarte, E. *Introducción a la Ciencia Política. La Política en las Sociedades Democráticas*, Madrid: Tecnos, 2012**

## **7. AVALUACIÓ**

### **3 elements**

#### **a) Prova escrita**

Valor de fins al 60 per cent de la nota global.

Perquè la nota se sume als altres elements de l'avaluació, s'hi ha d'haver obtingut un 4 (sobre 10).

#### **b) Treballs pràctics i activitats complementàries**

Es lliuraran en classe el dia de la seua realització (alguns exigeixen que l'alumne haja treballat prèviament els materials indicats pel professor).

Per a ser valorats, s'han de presentar, com a mínim, un 75 per cent dels treballs indicats (en la classe i el dia indicats per a cadascun), dels quals el professor n'avaluarà, aleatòriament, un mínim de 2 al quadrimestre.

Té un valor de fins al 20 per cent de la nota final.

El contingut dels treballs pràctics en classe és susceptible de formar part de la prova de final de curs.

### **c) Treball individual o en grup de dos**

Ha de lliurar-se en les dates establides sobre els temes que el professor establisca.

Té un valor de fins al 20 per cent de la nota final.

#### **7.1. PROVA ESCRITA**

**Una única prova final.** Per definir la forma.

#### **7.2. TREBALLS PRÀCTICS I ACTIVITATS COMPLEMENTÀRIES**

Les **classes pràctiques en cada quadrimestre** consistiran en el **comentari** i **debat** de textos i qualsevol mena de materials relacionats amb la matèria d'estudi.

**PRÈVIAMENT** a les sessions de pràctiques, l'alumnat **ha d'haver llegit detingudament el text** que centrarà el debat.

Hi haurà dos tipus de preguntes: les prèvies i les que el professor comunicarà quan comence la classe pràctica.

**A L'INICI de cada pràctica**, l'alumnat lliurarà en mà la resposta a alguna de les qüestions a tractar en la pràctica.

**AL FINAL de cada pràctica**, l'alumnat lliurarà les respostes a les preguntes que s'hagen plantejat en classe.

#### **7.3. TREBALLS INDIVIDUALS O EN GRUPS DE DOS**

Cada alumne o alumna (o grup de dues persones) proposarà (en ordre de preferència) un màxim de **tres** treballs individuals sobre aspectes que tinguen relació estreta amb la matèria objecte de l'assignatura FCPA-II. Una de les propostes ha de coincidir o ser semblant als temes orientatius proposats pel professor.

La proposta es fa amb un correu electrònic al professor, on s'ha d'identificar adequadament l'alumne o alumna.

**Data última de proposició de treballs: 31 d'octubre del 2015.**

Un mateix fet o tema no serà objecte de treball per més de 5 alumnes.

En funció de les preferències i ordre d'arribada de les propostes, el professor comunicarà el treball que hi hauran de fer.

**Data última d'atribució de treballs per part del professor: 10 de novembre del 2015.**

**El treball s'ha d'enviar al professor abans del 30 d'abril del 2016.**

## POSSIBLES TEMES DE TREBALL

És Rússia una democràcia? Per què?

Característiques de la transició espanyola a la democràcia.

Canvis en la participació en les eleccions locals de València; comparant 2011 i 2015.

Principals característiques del sistema electoral valencià (eleccions autonòmiques).

El sistema d'elecció interna dels partits (PP, PSOE, Compromís, EU, Podemos, C's).

Lògica d'actuació d'un moviment social (obrer, feminista, contra els desnonaments...).

Tractament de les eleccions catalanes en *El País*, *La Vanguardia*, *La Razón* i *VilaWeb*.

L'ensenyament en anglès en les diferents comunitats autònomes espanyoles.

## EXTENSIÓ DELS TREBALLS

L'extensió dels treballs **individuals** no ha d'excedir dels 31.000 caràcters (comptant els espais en blanc) i les 5.000 paraules.

No obstant això, els treballs **en parella** poden arribar a uns 45.000 caràcters (amb espais) i unes 7.500 paraules.

Els treballs s'han de remetre per correu electrònic, en format **word i pdf**.

L'interlineat ha de ser d'1,5.

La identificació del treball i de la persona que el fa ha de ser formalment clara, amb la informació precisa i estructurada de manera concisa i breu.

Els paràgrafs han d'estar adequadament separats i justificats.

L'ús dels diferents tipus de lletra, de les cites, de les referències bibliogràfiques i de la resta de convencions lingüístiques i tècniques ha de ser correcte i coherent.

## 8. LENGÜES DE L'ASSIGNATURA

Llengua vehicular del professor: valencià.

Llengües d'ús normal de l'alumnat és el de les oficials a la Comunitat Valenciana (valencià i castellà), segons el criteri de cada persona.

## Tema 1

### Règims polítics

0 Introducció 1 Les democràcies i les seues característiques 2 Totalitarismes i autoritarismes

Vallès (2001) 97-129 i Caminal (2012) 201-258

## 0. INTRODUCCIÓ

### 0.1. Classificació actual dels règims polítics

Dictadura i democràcia.

Els dos conceptes han de ser entesos en la seua significació contemporània i no en el sentit clàssic, anterior al segle XIX. Fins al segle XIX, el concepte *democràcia* és entès sovint com a sinònim de demagògia o de tirania de la majoria.

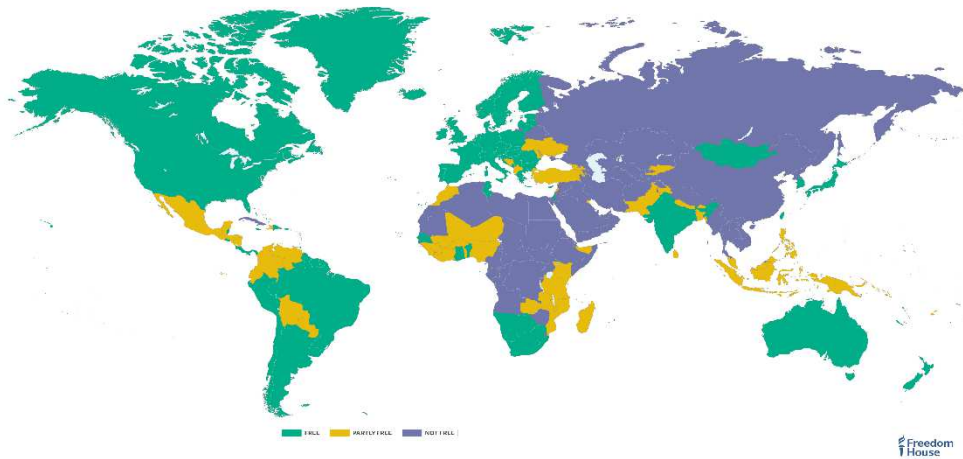
### 0.2. Classificació clàssica: Aristòtil (règims polítics)

		Finalitat del poder/ qualitat del govern	
		Interès comú / Bo	Interès propi /corrupte
Qui té el poder?	Un	Monarquia	Tirania
	Un grup / pocs	Aristocràcia	Oligarquia
	Molts / tots	República	Democràcia

### 0.3. Classificació actual (règims polítics)

Com es distribueix el poder polític?	Concentració en poques mans.	Totes les persones d'una comunitat hi poden fer política.
Com s'accedeix als recursos i els instruments per a fer política?	Accés difícil, arbitrari i selectiu als recursos.	Accés lliure i igual als mitjans i recursos.
Quin és el grau de concordança entre les decisions polítiques i les preferències ciutadanes?	Decisions sistemàticament en favor d'un grup.	Decisions que tenen en compte la majoria, sense discriminar sempre un grup determinat.

## FREEDOM IN THE WORLD 2015



### 1. LES DEMOCRÀCIES I LES SEUES CARACTERÍSTIQUES

#### 1.1. Definicions de democràcia

La titularitat última del poder la tenen totes les persones que formen la comunitat política.

La protecció dels drets de qualsevol minoria enfront dels drets de la majoria: tota minoria té el dret a poder ser majoria.

La selecció dels governants per decisió popular, en un procés de competència oberta, periòdic i competitiu.

La intervenció popular en les decisions socioeconòmiques per a promoure el desenvolupament de les capacitats individuals i la igualtat progressiva.

La capacitat dels ciutadans per a influir directament en les decisions polítiques perquè hi haja correspondència entre les accions del govern i les aspiracions ciutadanes.

#### **Definicions (síntesi): La democràcia segons les formes i els mitjans**

Democràcia instrumental o procedimental. Les tres primeres definicions centren la preocupació en el procediment i les formes.

Democràcia substantiva. Un sistema serà més democràtic com més disminuïsquen les diferències de poder polític, social i econòmic d'una societat. Les dues últimes definicions es relacionen amb aquesta visió de la democràcia.

Tota definició de democràcia conté una visió de la política, de la societat i del que s'espera de l'acció política.

Si entenem la política com la gestió dels conflictes d'una comunitat en un espai determinat, la democràcia és la gestió del conflicte amb la intervenció més àmplia possible de la ciutadania en tots els moments de la gestió:

- a) la identificació, selecció i definició dels conflictes,
- b) el debat sobre les alternatives,
- c) la decisió final.

D'això es desprèn que les condicions o mitjans mínims per a qualificar una democràcia serien:

- 1) Lliure accés a l'activitat política de totes les persones que integren la comunitat política.
- 2) Tria de les autoritats en elecció lliure, competitiva, equilibrada i periòdica.

- 3) Control permanent de les autoritats i responsabilitat pública dels governants.
- 4) Capacitat d'associació en organitzacions independents de les autoritats.
- 5) Garantia efectiva de la llibertat d'expressió.
- 6) Pluralitat de fonts d'informació assequibles a la ciutadania.

Per molt que es vulga limitar la democràcia a l'àmbit dels mitjans i les formes, el fet d'assumir la idea que en democràcia totes les persones tenen el mateix i igual dret a participar comporta tenir en compte també les finalitats, ja que en la participació democràtica totes les persones es reconeixen com a iguals i esperen tenir les condicions per a realitzar-se individualment de la manera més plena possible.

Per això, la desigualtat social posa en qüestió els sistemes democràtics actuals.

## 1.2. Les poliarquies actuals: l'estat liberal-democràtic i social

Els estats plenament democràtics serien una minoria en el món i governarien una minoria de la població del planeta.

Els estats democràtics actuals tenen el seu origen en els estats liberals del segle XIX, progressivament democratitzats amb l'aparició de la política de masses des de mitjan segle XIX i progressivament orientats a garantir drets socials i igualadors.

Especialment, des dels anys 30 i fins als anys 80 del segle passat (a Espanya, uns anys després).

### Quines són les diferències entre l'estat liberal i l'estat liberal-democràtic i social?

- 1) La relació política bàsica no és entre el poder i les persones individualment considerades; sinó entre poder i actors col·lectius.
- 2) A més dels drets civils i polítics liberals, hi ha altres drets polítics i socials de grup: partits, sindicats, etc., i drets per raó d'estatus socioeconòmic, edat, ètnia, gènere, religió, etc.
- 3) Les lleis no són el producte d'iniciatives personals i debats entre representants; sinó el fruit de negociacions entre grups.
- 4) El poder és compartit, entre majories i minories parlamentàries, entre grups organitzats, moviments socials, etc. Per això el terme *poliarquia* (Dahl).
- 5) La inhibició de l'estat liberal en l'economia es modifica. L'estat intervé: crisis, gestió d'empreses, regulació mercat laboral, etc. Model d'*economia mixta*: l'estat té un pes gran en l'economia.
- 6) L'estat actua per a evitar la situació d'exclusió social i impulsa béns socials igualitaris (sanitat, educació, família...).

### Què va fer possible l'estat liberal-democràtic i social?

- 1) Convergència de corrents ideològics diferents: liberalisme *social* (Stuart Mill), teories econòmiques liberals contemporànies de Keynes, pensament social cristià i el pensament socialdemòcrata.
- 2) La pressió del moviment obrer i l'acció de govern dels partits socialdemòcrates.
- 3) L'expansió del capitalisme industrial, amb plena ocupació (masculina) i necessitats d'increment del consumisme.
- 4) Situació central dels països europeus i existència d'una relació comercial desigual amb les colònies o excolònies europees.



Els estats liberal-democràtics i socials van estar caracteritzats per un pes molt elevat de l'estat en l'economia del país (40%-60% del PIB) i un percentatge elevat de despesa pública amb finalitats socials igualadores.

L'època daurada d'aquest model de democràcia va ser entre 1942 i 1979 (a Espanya, entre 1978 i 1992, i, en alguns aspectes, entre 2004 i 2008).

En els anys 70 del segle XX, comencen els símptomes d'esgotament del creixement del model:

1) Econòmicament: inestabilitat monetària, estancament econòmic, inflació alta, afonament dels sectors industrials clàssics... Canvi en el model productiu, revolució TIC, el coneixement i la informació són les matèries primeres més valuoses, sistema laboral fragmentat, dualització entre treball qualificat i treball precari. Internacionalització de l'economia, sobretot de l'economia financera.

2) Socialment: noves protestes i expressions del malestar (moviment ecologista, moviment feminista...). Caiguda demogràfica, augment de l'esperança de vida. Canvi en el tipus de família. Pas de la societat de valors materials a la postmaterial.

3) Políticament: dificultats creixents per a fer front als vells i nous problemes (cada vegada més complexos) i per a governar en un món en què l'estat ha perdut capacitat d'actuació: crisi de governabilitat.

Així mateix, en els anys 80 del segle XX, autors com Bobbio subratllen alguns *incompliments* de les democràcies:

- 1) Els grups i no les persones són els subjectes d'una poliarquia de poders desiguals.
- 2) Els parlamentaris no actuen d'acord amb el principi del mandat representatiu, sinó d'un manament imperatiu del partit (o sindicat, grup de pressió, etc.)
- 3) No s'ha produït una identificació de governants i governats i hi ha una elit de professionals de la política.
- 4) La democràcia no ha arribat a àmbits on es prenen decisions que afecten la societat: economia, empresa, administració, etc.
- 5) No s'ha eliminat l'opacitat del poder.
- 6) No ha aconseguit estendre socialment l'interès per la cosa pública i la política.

I caldria afegir-hi que en les últimes dècades s'ha estès una difusa relació entre política i diners, i hi ha augmentat el poder sense control dels mitjans de comunicació.

## **Reflexions sobre la crisi de l'estat liberal-democràtic i social**

### **Marxista**

El problema és el capitalisme i la desigualtat social. Mentre no desapareguen les desigualtats, la democràcia serà merament formal i no serà real. Cal una transformació revolucionària de la societat.

### **Neoconservadora o neoliberal**

El problema és l'estat liberal-democràtic i social amb la seua tirania de la majoria i del creixement incontrolat de l'intervencionisme estatal.

La solució és: menys estat. Desregular, desnacionalitzar, deixar àmbits de decisió de política econòmica fora de la decisió política directa (bancs centrals, borses, etc.).

### **Revisions realistes de l'estat liberal-democràtic i social**

Accepten que sempre hi haurà desigualtat i nivells diferents de poder entre grups i persones.

Reivindiquen formes d'intervenció estatal per a reduir-la o mecanismes de democràcia participativa que reduïsquen les desigualtats socials, incrementen la participació ciutadana i permeten la modernització de l'estat liberal-democràtic i social.

### **1.3. Cap a on anem? Democràcia *postsocial*, *postestatal*, *autoritària*?**

La resposta dominant a la crisi de l'estat de benestar o de l'estat liberal-democràtic i social ha estat el neoliberal i neoconservador, amb tendències a la revisió i actualització de les seues premisses en funció de la situació dels diferents països en l'àmbit mundial, en la seua estructura social, econòmica i política.

Els debats actuals són si anem cap a democràcies postsocials i més desiguals, i, en conseqüència, si una democràcia amb més desigualtats serà una democràcia amb més tensions socials i menys qualitat.

A més, el qüestionament de l'estat liberal-democràtic i social coincideix amb la pèrdua de valor i capacitat d'actuació de l'estat com a forma de poder en un món global, si més no en la seua concepció tradicional.

I, finalment, hi ha autors que adverteixen que com a resposta a la pèrdua de poder de l'estat i l'increment de les desigualtats, hi ha el risc que hi haja democràcies que evolucionen cap a sistemes semiautoritaris amb restriccions a la participació, sense instruments de control i rendiment de comptes, i amb baixa qualitat democràtica. I, en paral·lel, l'emergència de moviments *populistes*, o lògiques polítiques que proposen solucions *simples* i comprensibles a problemes *complexos* i difícils.

## **2. TOTALITARISMES I AUTORITARISMES**

La major part dels països del món i la major part de la població té règims monocràtics.

### **2.1. Característiques generals de les dictadures**

Concentració de la capacitat d'acció i decisió política en poques mans.

Tendència a personalitzar l'autoritat en una persona, a qui s'atribueixen facultats extraordinàries

Accés difícil, arbitrari i selectiu als recursos polítics.

Inestabilitat en les normes i inseguretat jurídica.

Les decisions polítiques beneficien sistemàticament un grup concret.

Paper central del control (i repressió) de la ciutadania.

### **2.2. Variants de dictadures**

#### **Dos criteris per a classificar: qui té el poder polític?**

Algunes famílies o grups que concentren el poder socioeconòmic i polític.

L'exèrcit.

Una coalició de militars i buròcrates.

Una burocràcia civil (organitzada en un partit o moviment).

Una organització o jerarquia religiosa.

#### **Dos criteris per a classificar: quina ideologia diu que té el grup en el poder?**

Conservar la realitat socioeconòmica i política.

Transformar la realitat (en teoria).

Combinant els dos criteris tenim una considerable varietat de dictadures.

### 2.3. Autoritarismes i totalitarismes

Juan Linz (1964) fou el primer que va distingir entre sistemes autoritaris i totalitaris a l'hora d'analitzar les dictadures.

#### Autoritarismes

Concentració del poder en una coalició reduïda d'actors polítics: hi ha competència entre grups per ocupar el poder.

Per a legitimar el sistema s'invoquen grans principis (pàtria, ordre, família, justícia, etc.), però no hi ha una ideologia global que explique i ordene tots els aspectes de la realitat.

La repressió és arbitrària, dura i discontinua. Generalment no arriba a tractar d'exterminar les persones que s'hi oposen.

#### Totalitarismes

Concentració del poder en una persona o en un grup molt reduït.

Per a legitimar el sistema s'estructura una ideologia global que afecta tots els aspectes de la realitat i de les persones.

La repressió recorre al terror i a l'eliminació sistemàtica de les persones adversàries.

### 2.4. Totalitarismes (d'entreguerres)

El totalitarisme comunista creu en un determinisme socioeconòmic (lluita de classes) que acabarà en una societat d'iguals, sense necessitats, ni classes socials ni estat. Es parteix de la idea que les persones estem exclusivament condicionades per la realitat social de cada període històric i que a través de l'enginyeria social es pot fer una persona **nova** i una societat **perfecta**.

El totalitarisme nazi creu en un determinisme biològic (lluita de races) que acabarà en una societat estructurada jeràrquicament amb la raça ària en una posició de domini i la resta de races en diferents nivells subordinats. Així mateix, creu que l'estat pot ordenar i controlar tots els aspectes de la vida humana i social. Es parteix de la idea que les persones estem exclusivament condicionades per l'herència genètico-racial i que a través de l'enginyeria genètica i social es pot fer una diferenciació racial clara, purificar la raça *superior*, i subordinar o eliminar les races inferiors.

#### Totalitarisme comunista

El model totalitari comunista naix amb la revolució soviètica de 1917, s'inspira en les vagues idees de Marx sobre la Comuna de París i la dictadura del proletariat, és definit per Lenin teòricament i en la pràctica política i és sistematitzat per Stalin, que va accentuar els elements repressius i de dictadura personal.

Amb matisos, és seguit en tots els països comunistes.

Desapareix la noció liberal de ciutadà (individu amb drets civils i polítics) i la relació política formal s'estableix entre el poder i els individus com a membres d'una classe social.

L'actor polític principal és una classe social: el proletariat.

El proletariat (treballadors assalariats) té una funció revolucionària (definida pel Partit Comunista), i, per això, ha de substituir l'estat liberal (definit com a dictadura de la burgesia) per una dictadura del proletariat.

Teòricament, el proletariat té drets civils, polítics, socials i econòmics que l'estat proletari ha de garantir.

Però els drets no deriven de la naturalesa humana i no pertanyen a la persona individualment considerada, sinó que deriven del procés revolucionari. Per tant, l'estat els garantirà (o limitarà o eliminarà) en funció que es considere que contribueixen al progrés general de la revolució.

El dret dependrà també de la voluntat transformadora de la classe revolucionària. El dret estarà condicionat (i serà modificat) en funció de la voluntat revolucionària i del *progrés* de la revolució.

La voluntat revolucionària del proletariat s'expressa a través del partit revolucionari (Partit Comunista), que és l'únic partit existent. I la voluntat del partit acaba confonent-se amb la voluntat dels seus dirigents i, sobretot, amb la del seu líder suprem.

Així, la dictadura del proletariat acaba convertint-se en dictadura del partit i en dictadura personal del seu líder.

L'organització de l'estat se supedita a l'objectiu de la suposada transformació revolucionària.

La divisió de poders s'elimina i el poder es concentra al voltant del partit comunista (partit-estat) i les estructures del partit acaben confonent-se amb les del partit.

El partit tracta d'estructurar, controlar i mobilitzar la societat. Quan la capacitat de mobilització i control del partit siguen insuficients o hi haja resistències a la voluntat *revolucionària* del partit, actuen els aparells repressius (policia, sistema judicial depenent del partit) que criminalitzen la discrepància política i la sotmeten a una repressió sistemàtica i sense garanties jurídiques.

L'estat comunista es converteix en l'actor econòmic exclusiu per a transformar la societat. És el propietari de tots els mitjans de producció (terra, subsòl, indústries, institucions financeres, empreses de serveis, etc.). Planifica i dirigeix tota la producció. L'economia s'estatalitza i desapareix la iniciativa privada i el mercat està estrictament regulat i controlat pel poder polític.

L'estat controla la intervenció social. L'estat assumeix teòricament les prestacions de béns i serveis a les persones: sanitat, cultura, educació, esport, oci. Els productes de consum (habitatge, alimentació, electrodomèstics, etc.) també són proveïts per l'estat. Curiosament, l'estat es justifica perquè no s'ha aconseguit una societat socialment igualitària.

L'estat-partit estableix un sistema de propaganda, control social, moral pública i privada, estructuració i socialització política i social bastant estricte i conservador.

### **Totalitarisme nazifeixista**

No existeix una ideologia tancada i estructurada. S'integren interessos de grups socials i aportacions ideològiques molt diverses, sovint anteriors a les experiències nazifeixistes.

Suma de tradicionalisme autoritari, organicisme (societat entesa com a cos humà en què cada sector social és un òrgan) conservador, antiliberalisme, nacionalisme, xenofòbia, militarisme, culte a la violència i alguns elements socialitzants.

Els models nazifeixistes naixen durant el període de crisi de l'estat liberal, en el període d'entreguerres (anys 20 del segle XX) a Itàlia, Alemanya i Hongria. Naixen en els tres països que més intensament havien viscut intents de revolució soviètica pròpia després de la I Guerra Mundial. Són respostes antiliberals que tenen com a objectiu evitar la temptació de la revolució soviètica.

Desapareix el ciutadà individual i la classe social. La relació fonamental s'estableix entre el poder concentrat en un líder suprem i la comunitat nacional.

L'existència política de l'individu depèn de la seua identificació amb el **tot** comunitari (estat, nació) al qual ha de sotmetre sense cap reserva totes les dimensions de la seua vida: família, economia, cultura, religió, etc.

La **totalitat** es defineix per elements ètnics o històrics. Qui no els comparteix és ignorat o és considerat un element **estraný** que ha de ser apartat de la vida política (o que ha de ser exterminat).

La presència activa en la política queda reservada als membres de la comunitat nacional. Els interessos de la comunitat nacional són interpretats pel líder (inspirat i visionari) que amb l'ajuda del partit únic (partit-estat) controla l'estat.

Els drets individuals són precaris i estan en funció de l'interès del **tot** estatal-nacional i de la voluntat del líder suprem.

La voluntat del líder és la que dóna origen al dret com a conjunt de normes bàsiques. El dret canvia en funció de la voluntat del líder. La justificació de la llei no és ni el debat racional ni la raó, sinó exclusivament la voluntat del líder.

Concepció de la llei com a element creatiu i violent. La política (i el dret) està dominada per una concepció de lluita amic-enemic i, per tant, el dret ha de servir per a eliminar els opositors interiors i imposar-se als enemics exteriors.

La policia política i la judicatura, sotmesos al líder, així com la mobilització del partit-estat, són essencials com a instrument de repressió i control social.

Es nega la divisió de poders.

El sistema concentra el poder en una sola persona. El líder designa i destitueix tots els càrrecs de l'estat, dins de la minoria que s'agrupa en el partit únic. El principal mèrit per a ser triat és la lleialtat incondicional al líder.

L'estat intervé en l'economia amb la voluntat d'incrementar la riquesa del país i la concentració de capital en les empreses privades del país contra la competència exterior (nacionalisme econòmic).

Defensa polítiques econòmiques proteccionistes. Promou la construcció d'infraestructures. Augmenta la inversió en la indústria militar. Impulsa projectes industrials que el capital privat no assumeix. Fomenta la concentració monopolística del capital en poques empreses *nacionals*.

Socialment, se suprimeixen (i persegueixen) els sindicats obrers.

Es nega l'existència de lluita de classes i es creen corporacions on estan integrats empresaris i treballadors o sindicats de treballadors vinculats al partit únic.

Els interessos dels treballadors se supediten als de l'estat i, per tant, als dels empresaris (nacionalisme econòmic).

S'impulsen alguns sistemes estatals d'assistència social (habitatge, seguretat social, regulació de les condicions laborals, etc.) que són considerats una superació de l'estat liberal (despreocupat de les condicions socials i econòmiques dels individus) i de la lluita violenta de les classes del model soviètic.

## Tema 2

### Transicions a la democràcia

#### 0 Introducció 1 Arenes, factors i variables

---

Caminal (2012) 602-623

## 0. INTRODUCCIÓ

### Definició

En sentit literal, **transició política** és l'interval temporal que va des de la crisi d'un règim polític a la instauració d'un altre nou. És sempre un **canvi qualitatiu**. La transició democràtica és, per tant, la transició d'un règim autoritari a un democràtic.

Els moments de transició es caracteritzen perquè les regles de l'acció política no acostumen a estar ben definides. Els actors i les estratègies són canviants i inestables.

### Teoria

No hi ha una teoria general i universal que expliqui la lògica de les transicions, les fases, les característiques dels actors, etc., en tots els casos i situacions; però s'ha avançat bastant en el coneixement de processos de transició concrets.

Els primers estudis eren *desenvolupistes* i eurocentristes i establien una comparació amb els models d'evolució a la democràcia europeus i també les fases de desenvolupament econòmic i social. Posteriorment, aquesta mena d'estudis es van considerar reduccionistes i poc vàlids. I els treballs van centrar l'atenció en les causes de la crisi dels règims autoritaris, el paper dels actors, les estratègies que segueixen i els processos polítics a què donen lloc.

Tota transició és un fenomen complex i contradictori, permanent, dinàmic, obert, amb graus de profunditat i ritmes diferents.

Tot sistema polític pot experimentar moltes fases diferents: instauració, consolidació, crisi, reequilibri, decadència, enfonsament, reconstrucció. Per això cal distingir entre canvi **de** règim i canvi **en** el règim i no confondre aquests fenòmens.

El canvi **de règim** és un canvi substancial, independentment que la lògica seguida siga des de dins del règim o des de fora del règim. El canvi **en el règim** és superficial, no altera l'element nuclear, tot i que poc tenir conseqüències importants.

De la mateixa manera, cal tenir en compte que les caigudes dels sistemes polítiques són degudes sempre a fenòmens diversos i complexos, endògens i exògens. Reduir les causes últimes a una única econòmica, social o política és un error que impedeix una bona anàlisi.

En l'onada de transicions dels anys 70-90 del segle passat (Europa del Sud, Europa de l'Est, Amèrica Llatina), s'observa una acumulació de factors:

Exògens: obertura econòmica i pressió internacional.

Endògens: canvis en la composició de les elits, canvis de valors en la societat, mobilització social.

Incapacitat de les elits dominants per a adaptar-se al canvi.

Crisi de legitimitat (augment de descontents entre les elits, falta de legitimitat econòmica, mobilització popular, pèrdua de valor de la repressió...).

Amb tot, com hem dit, no hi ha una teoria de les transicions polítiques ni, menys encara, una teoria suficientment explicativa de les dinàmiques del canvi polític. Cada cas té molt de singular i contribueix a un coneixement millor de les dinàmiques de transició política; però és singular i no té valor universal.

## **1. ARENES, FACTORS I VARIABLES**

Què significa el concepte *arena política* utilitzat per primera vegada per Theodore Lowi el 1964?

És una metàfora. El concepte té l'origen en l'anàlisi de les polítiques públiques. Significa que tot assumpte polític té un espai figurat on actuen i competeixen els actors directament interessats en un moment donat, generen dinàmiques i processos d'acord o desacord, despleguen les seues estratègies i acaben determinant la configuració canviant de l'arena.

Les dinàmiques i els processos que es generen depenen dels actors i les seues estratègies i mai estan predeterminades.

L'arena política és un concepte dinàmic. Els actors, les estratègies i els processos són canviant sobretot en les transicions polítiques o els moments constituents. Tota arena política acaba configurant un espai de consens entre les parts en funció de la correlació de forces i de les estratègies dels actors. Val a dir que, a voltes, el consens pot limitar-se al reconeixement sense més de la dimensió del conflicte sense cap mena d'acord o lògica de diàleg o cooperació especial.

### **Processos i dinàmiques**

El procés són les fases i formes que segueix la transició política a la democràcia. De manera genèrica es consideren cinc moments diferents:

1. Crisi del règim autoritari: fragmentació de la coalició dominant.
2. Preparació del canvi de règim: pugna entre el poder i l'oposició.
3. Instauració: superació del règim anterior.
4. Consolidació.
5. Persistència.

#### **1. Crisi del règim autoritari**

La crisi pot tenir l'origen en molts factors. Generalment, comporta una pèrdua de legitimitat del règim i genera una fragmentació de la coalició dominant. Depèn de l'origen del règim, les característiques de la coalició dominant, el sistema de privilegiats pel règim, el grau d'institucionalització i de legitimitat, etc. En tota crisi, cal tenir una atenció especial a l'exèrcit i a la burocràcia.

#### **2. Preparació del canvi de règim**

És un moment crític i sempre hi ha pugna entre el poder i l'oposició. Sempre hi ha una batalla per l'hegemonia tant entre els diferents sectors de la coalició dominant i els diferents grups de l'oposició.

#### **3. Instauració**

És el moment en què es produeix la superació qualitativa del règim anterior. Generalment, amb unes primeres eleccions i unes noves regles de joc (constitució, sistema electoral, pacte entre les diferents elits en competència, etc.).

Prefigura el sistema de partits, les elits que competeixen en el sistema, els nous valors legitimadors, les elits crítiques amb el sistema acordat, etc.

És el moment crític pel que fa a la integració de forces socials i elits en el sistema democràtic. Els sistemes parlamentaris i proporcionals solen afavorir la integració i diversitat de grups.

En aquest moment, poden haver-hi amenaces involucionistes i processos de radicalització dels grups de la coalició dominant o de l'oposició, que eviten consolidar el consens bàsic.

#### **4. Consolidació.**

Procés, a curt termini, pel qual les eleccions es repeteixen i el pacte constituent es manté.

Comporta que les característiques essencials del sistema democràtic s'institucionalitzen i les elits i la societat accepten les noves regles polítiques.

#### **5. Persistència**

A llarg termini, consolidació del sistema democràtic i creació d'una cultura política pluralista i crítica.

### **Totes les crisis de règims autoritaris no acaben en una democràcia**

Els processos derivats de la crisi dels règims autoritaris no han donat lloc sempre a democràcies. A vegades, simplement, han generat sistemes no plenament democràtics, híbrids o fins i tot nous sistemes autoritaris, amb algunes transformacions en el sistema socioeconòmic o en la coalició dominant.

Els factors i el comportament dels actors interns de cada país són l'element determinant perquè un règim entre en crisi terminal i el país iniciï una transició cap a una democràcia.

### **10 condicions per a la democràcia**

Els 10 factors que es comentaran no són una fórmula infal·lible. No tots els països democràtics tenen aquestes condicions; ara bé, com més elements tinga una societat més fàcil és aconseguir una democràcia consolidada.

**1. Institucions estatals sòlides i democràtiques.** Una qüestió essencial; però en les transicions pot haver-hi institucions dèbils o sòlides, favorables a la democràcia o no.

**2. Elits compromeses amb la democràcia.** El compromís de les elits polítiques, socials i de tot tipus és necessari per a l'èxit de la democràcia.

**3. Societat homogènia.** Com més homogènia siga una societat més fàcilment pot consolidar-se una democràcia.

**4. Nivell de riquesa relativament important.** No hi ha una correspondència absoluta entre nivell de riquesa i democràcia; però majors nivells de riquesa afavoreixen potencialment una estabilitat democràtica més gran.

**5. Existència d'empresa privada.** S'admet que la lliure iniciativa per a crear empreses privades és un dret democràtic; però l'existència d'un sistema capitalista no és una garantia que hi haja democràcia. A més, el capitalisme no és una realitat homogènia, i la lògica del lliure mercat i la lliure empresa i alguns sectors del capitalisme no té per què ser la mateixa.



**6. Existència d'una classe mitjana forta.** L'existència d'una classe mitjana forta redueix la intensitat dels conflictes socials i això afavoreix la democràcia; però les classes mitjanes solen ser porugues i, si veuen els seus interessos perillar, poden allunyar-se de les solucions democràtiques.

**7. Polítiques de suport i integració de les classes i sectors socials més desfavorits.** Si la democràcia no integra, els seus fonaments seran dèbils.

**8. Participació ciutadana, societat civil forta i cultura política democràtica.** L'existència d'una societat amb voluntat democràtica no és cap garantia per a posar en marxa un procés de democratització. Ara bé, una societat civil forta i independent, i una cultura participativa dóna estabilitat a la democràcia.

**9. Sistema educatiu desenvolupat i llibertat d'informació.** Hi ha correlació entre democràcia i nivells educatius elevats i pluralitat de fonts d'informació; però hi pot haver transició a la democràcia sense que n'hi haja uns nivells alts.

**10. Entorn internacional favorable.** El context internacional contribueix a l'èxit de la democràcia; però la pressió estrangera no pot crear i consolidar les estructures democràtiques.

### Tipologies de transicions

Ja hem dit que no hi ha una teoria de les transicions polítiques a la democràcia. En part, per falta de coneixement acumulat en la Ciència Política i, en part, perquè els processos de transició no són homogenis ni iguals d'un país a un altre, d'una època a una altra.

A més els processos no són lineals i, menys encara, racionals. Estan plens d'incertesa i sempre són reversibles. Pel que fa al final del procés de transició, s'hi observen:

#### 1. Democràcies plenes.

2. Democràcies limitades (hi ha normes autoritàries i democràtiques).

3. Democràcies controlades o protegides (la coalició dominant de l'autoritarisme sobreviu i hi posa condicions).

4. Híbrids: *dictablanes* (liberalització sense democràcia) i *democradures* (competència electoral controlada).

<b>NOTA: Aquesta és la nomenclatura que utilitza Caminal. Personalment, no hi estic d'acord: les 2 i 3 són sistemes híbrids similars a les del punt 4. La classificació de sistemes s'hauria de limitar a democràcies, règims híbrids i règims autoritaris o dictadures.</b>
--

La tipologia de les transicions és molt diversa i està en funció de l'element que utilitzen per a classificar:

1. Grau de la transició: en funció del nivell de pervivència de trets del sistema autoritari.

2. Forma: manera en què s'ha fet la transició.

3. Naturalesa del règim resultat.

De l'estudi comparat de les transicions de les últimes dècades es desprèn que perquè tinguin èxit les transicions cal en tots els casos:

1. Compromís democràtic mantingut per part dels actors.

2. Respecte global a la nova legalitat, amb un estat fort.

3. Neutralitat i neutralització de les forces armades.

4. Col·laboració o neutralitat dels sectors socioeconòmics (sobretot dels més poderosos).

5. Partits forts (són els principals interessats en l'èxit de la transició).

Els principals àmbits de les transicions són:

1. Politicoinstitucionals. Afecten les formes de govern (presidencialisme/parlamentarisme) i el sistema electoral (majoritari/proporcional), i implica acceptar que no hi ha exclosos i que tots poden guanyar en el futur.

2. Economicosocials. Pas d'una economia intervinguda i dirigista, amb gran paper de l'estat a una economia i sovint autàrquica, a una economia internacionalitzada, de propietat privada i lliure mercat.

3. Nacional-territorials. Per a una transició estable cal que el país tinga una unitat nacional assentada o haja assumit plenament la seua realitat plurinacional.

Les transicions de les últimes dècades destaquen per:

L'absència general de violència i la brevetat del procés (excepció de l'ex-Iugoslàvia).

La no exigència de responsabilitat (excepció de Grècia, Argentina i Romania).

Les transicions d'Europa del Sud foren autolimitades: els actors limitaren el camp de transformació al politicoinstitucional (excepte els primers anys de Portugal que intentà transformacions economicosocials). Amb tot, a Espanya, també hi ha una certa transformació nacional-territorial.

Les transicions de l'Est han estat més complexes i han donat lloc a diversitat de règims: democràtics, híbrids i autoritaris.

### **Actors i estratègies**

La qüestió essencial que cal determinar és la correlació de forces i, sobretot, qui governa la transició.

El problema no és la legitimitat que té el règim en transformació i el govern que hi ha. La qüestió, sense més, és qui controla els recursos del poder.

El primer espai de batalla és fer un govern que pilote la transició: l'oposició antiautoritària demanarà un govern de concentració democràtica; el govern d'origen autoritari dirà que sense eleccions es desconeix quina representativitat té cada força política.

Generalment, ha predominat la segona opció. Però està en funció de la força de cada opció.

Un nivell elevat d'implicació i mobilització social contribueix a consolidar la transició i a reforçar el camí cap a la democràcia. Sense mobilització i participació electoral la transició pot perdre legitimitat. Però una mobilització que és entesa com a excessiva o perillosa per a interessos de la coalició autoritària pot frenar els processos.

Convé que els pactes entre els actors siguin explícits i públics. Que la lògica de l'acord siga el consens i no el principi de la majoria, especialment per a establir un acord constitucional bàsic. Cal atendre adequadament i integrar la diversitat nacional-territorial.

Com més lleials siguin les relacions entre les forces que propugnen la democràcia més fàcil serà la transició. Com més grups semilleials o deslleials, o contraris al nou sistema polític, més complicat i incert serà el procés. De la mateixa manera, com més gran siga el nombre de partits que donen suport a la democràcia més probable serà la consolidació del nou sistema; sobretot si les forces predominants són de centredreta i centreesquerra.

Tota transició té molt de joc d'estratègies de les elits polítiques; però no es pot considerar que siguin només això o que el paper de les elits siga el principal.

Els processos de transició solen activar la societat civil i els moviments socials, no necessàriament amb les mateixes estratègies i finalitats que les elits polítiques. El paper dels actors socials, sobretot allà on hi ha classes mitjanes importants i un moviment obrer organitzat i democràtic, ha estat essencial per a la consolidació de les transicions. Però les transicions dominades pels pactes de les elits solen reduir el paper de la ciutadania, i les dominades per la mobilització social poden ser més incertes i inestables.

Les transicions poden ser ràpides o graduals, dirigides des de dalt o imposades des de baix, poden ser impulsades pel context internacional o derivar exclusivament d'una lògica interna.

Les característiques concretes de cada transició acabaran determinant en bona mesura les formes democràtiques posteriors. I cada circumstància i procés és particular i irreplicable.

En els sistemes autoritaris en què l'exèrcit tenia una posició central, la transició ha estat especialment delicada. En general, ha evolucionat en funció del pes de l'exèrcit en la coalició autoritària, l'existència de *moderats* en l'exèrcit, el prestigi social de les forces armades i, puntualment, el colpisme (democràtic o antidemocràtic).

Durant les transicions, la tendència ha estat afavorir o tractar de manera preferent les elits militars i, molt puntualment, exigir-los alguna mena de responsabilitats. Els pactes amb els militars han estat relativament fàcils en els processos de transició a l'Europa del Sud i Amèrica Llatina; però no han impedit alguns intents colpistes.

En els països de l'Europa de l'Est, cal distingir entre les transicions dels països *sovietitzats* després de la IIGM i l'antiga URSS.

Els primers, amb un suport popular baix i una legitimitat basada en les idees d'eficàcia i estabilitat, van passar a la democràcia de manera relativament ràpida i sense grans dificultats. A més, la pressió social multiplicà les tensions en les elits entre immobilitistes i renovador, i va generar transicions per negociació (Hongria i Polònia), per cessió del PC (Txecoslovàquia, RDA, Bulgària). Sense excloure alçaments populars (Romania), la implosió del poder comunista i l'afonament de les estructures de l'estat (Albània) o, el cas dramàtic, de les guerres nacional-territorials a l'antiga Iugoslàvia.

En els països de l'antiga URSS, amb un sistema de poder burocràtic molt consolidat des de la revolució soviètica, sense record de cap sistema democràtic anterior, les dinàmiques han estat diverses:

Els països de l'Oest (Bielorússia, Ucraïna, Moldàvia i les repúbliques bàltiques) han intentat consolidar democràcies liberals i vincular-se a la UE.

Rússia té un règim híbrid.

Les repúbliques caucàsiques tenen dificultats per a consolidar la democràcia i presenten greus problemes nacional-territorials.

Les repúbliques asiàtiques solen tenir nous règims autoritaris.

En resum, les dues formes genèriques de transició són la reforma (domini dels reformistes del sistema autoritari) i la ruptura (domini de les forces de l'oposició antiautoritària), amb múltiples combinacions mixtes, que solen ser les fórmules més freqüents.

Les ruptures revolucionàries són excepcionals i no solen donar lloc a sistemes democràtics sinó a formes de neolítisme autoritari. Les transicions basades exclusivament en les reformes des del poder no solen conduir a sistemes plenament democràtics.

## **La consolidació de les noves democràcies**

La consolidació esdevé quan el nou règim repeteix periòdicament eleccions i el sistema funciona sense tensions especials i de manera integradora. Es considera que els sistemes parlamentaris de caràcter proporcional solen afavorir més la consolidació, tot i que tenen l'inconvenient de la *partitocràcia*. La consolidació comporta una desmobilització de la ciutadania i la institucionalització dels components del sistema.

Generalment, les transicions no alteren el sistema de poder econòmic de les classes propietàries, ni obrin depuracions en les forces armades i la burocràcia, ni les esglésies veuen alterats els seus privilegis. Són regles no escrites que accepten tots els actors.

El problema de (no) fer comptes amb el passat (i depurar responsabilitats per la repressió) és cabdal en les transicions. Hi ha moltes maneres d'intentar resoldre'l; però no és la millor solució confondre la no depuració de responsabilitat per la repressió amb l'oblit de la repressió i falta de reparació mínima de les víctimes.

La consolidació de la democràcia es considera aconseguida quan els elements desestabilitzadors de l'antic règim estan neutralitzats, el pluralisme polític assentat i garantit i es produeixen noves eleccions.

Molts autors consideren que el nou règim està assentat, quan disposa d'una nova constitució, es donen les condicions anteriors i se celebren unes segones eleccions democràtiques. Altres mantenen que la confirmació absoluta que el nou règim està consolidat és quan es produeix un canvi de partit en el govern sense cap mena de problema.

La realitat és més complexa i només es pot parlar de democràcia consolidada quan cap actor social no discuteix les regles de joc generals.

### **Les democràcies no són irreversibles**

Malgrat que les darreres dècades s'han caracteritzat per dinàmiques d'accés a la democràcia, més o menys reeixides, no es pot oblidar que la democràcia no és un sistema invulnerable i irreversible.

En la darrera dècada, també hi ha hagut casos de transició des de la democràcia a sistemes híbrids no democràtics: Veneçuela. Això està en relació amb la hipòtesi que tota onada democràtica (1828-1926, 1943-1952 i 1970-2000), té una contraonada autoritària (1922-1942; 1958-1975 i ara?).

### Tema 3

#### Opinió pública

1 Comunicació política    2 Opinió pública i la seua funció pública en el procés democràtic

---

Vallès (2001) 289-309

#### 1. COMUNICACIÓ POLÍTICA: La batalla per la influència i l'hegemonia en l'opinió política

En les societats de masses contemporànies, la política no pot ser entesa sense **comunicació** i tota comunicació política s'emmarca en un procés constant de lluita per la **influència** política en les accions i problemes més immediats i per l'**hegemonia** política a mitjà i llarg termini.

De la mateixa manera, la política en les democràcies actuals es desenvolupa a través d'una permanent interrelació entre ciutadans, polítics, institucions, organitzacions civils, socials i polítiques.

Una interrelació que es dona entre tots els actors i en totes les direccions (de dalt a baix, de baix a dalt, de baix a baix, de dalt a dalt, etc.).

Una interrelació que genera una comunicació política ininterrompuda i desigual.

En conseqüència, la comunicació política és l'intercanvi de missatges de tota mena que va unida a totes les fases del procés polític:

Expressió de demandes.

Definició del problema polític.

Elaboració i negociació de propostes.

Mobilització de suports per les propostes.

Adopció, aplicació i redefinició de polítiques.

A més, la comunicació és un fenomen consubstancial als processos de socialització humana, a la difusió de cultures polítiques i socials i a la creació d'institucions; a més, de ser un instrument de persuasió i poder.

##### 1.1. La comunicació humana

La comunicació humana té dos components bàsics i, en cert sentit, contradictoris: la comunicació és un procés de transmissió d'informació i també és un procés de creació de significació.

El primer és objectiu, el segon subjectiu. I això dificulta el procés comunicatiu.

## 1.2. Procés de comunicació

Procés de comunicació: emissor – receptor – missatge – canals de transmissió – retroalimentació – context – soroll.

L'**emissor** intenta seleccionar el contingut, missatge, forma, destinatari, canal. Tot això en un context i amb un soroll determinant.

Els mitjans de comunicació hi tenen un paper fonamental, de transmissió i distorsió del missatge.

El **receptor** del missatge és el destinatari (i tota la resta de la gent que el rep). Els receptors subjectiven el missatge (i el personalitzen i distorsionen d'acord amb els seus prejudicis).

El **missatge** conté informació de tot tipus. El missatge tracta de ser el més estructurat possible i influir en el receptor; però el receptor sempre distorsiona el missatge. El missatge s'expressa a través de la paraula, els gestos, els símbols, les imatges.

El **canal** més simple és el contacte personal, xarrar i enraonar; però quan la política és un exercici de masses juguen un paper essencial els mitjans de comunicació: impremta, llibres, periòdics, telèfons, ràdio, televisió, satèl·lits, internet, mòbils, SMS, xarxes socials...

Trama molt densa i mundial: veïnatge universal (*global village*, MacLuhan).

Els mitjans de comunicació dominants de cada època condicionen el missatge (ex. Nixon vs. Kennedy). Quan els mitjans estan controlats pel govern, l'oposició respon amb sistemes alternatius: fax (Xina, 1982), SMS (Aznar i gestió de la informació després de l'11/3/2004) o xarxes socials (primavera àrab, 15-M).

La regulació i el control dels mitjans és un camp de confrontació entre tots els actors polítics, perquè és essencial per a divulgar el missatge i conquistar l'hegemonia ideològica.

La **retroalimentació** dels processos de comunicació es produeix quan l'emissor passa a ser receptor i el receptor és ara l'emissor.

En política de masses, la manera de conèixer l'impacte dels missatges i les iniciatives polítiques de cada força és recórrer als sondejos i les enquestes que com més rigorosos siguin més mostraran el pensament i les posicions de la població (de manera segmentada i precisa) sobre polítiques públiques, iniciatives i discursos.

Però també les mobilitzacions socials a favor o en contra de polítiques concretes. Les enquestes d'opinió (i les mobilitzacions) poden obligar a canviar el discurs, les formes i, sovint, les polítiques.

El **context** i el **soroll** són elements importants perquè una comunicació tinga o no èxit. El moment, el lloc, la forma i el mitjà d'una comunicació és essencial. Un bon missatge sense un bon context serà quasi sempre un missatge fracassat.

El soroll són tots els altres missatges, distorsions, contramissatges que hi ha en l'ambient.

Lluny d'entendre el procés de comunicació una forma lineal, on l'emissor és actiu i racional i el receptor essencialment passiu (una idea molt estesa en l'acció política quotidiana); la comunicació és una relació molt més complexa, amb molts actors, molts missatges, moltes distorsions, contextos canviants i soroll ambiental continuat i on l'element central és moltes vegades no la importància del missatge, sinó la credibilitat del missatger.

### **1.3. Comunicació social**

Però més enllà el fet individual que té, la comunicació política és principalment un fenomen social i col·lectiu: una activitat de grup.

En la societat, sempre hi ha actors individuals (líders d'opinió) més atents a l'acció i els missatges polítics, i els seleccionen, interpreten, reelaboren i acaben per reformular-los i emetre'ls al seu àmbit de contactes.

Els emissors de missatges solen tenir en compte els líders d'opinió perquè *reboten* el seu missatge.

Ara bé, qui són els líders d'opinió? Periodistes, articulistes, intel·lectuals, microlíders socials, amicals i laborals, caps de les xarxes socials.

Les noves tecnologies de la informació i la comunicació, internet, els mòbils avançats i les xarxes socials han modificat i estan modificant el paper tradicional de mitjans de comunicació, líders d'opinió i la comunicació política partidista.

I ha generat diversos debats sobre el seu paper: La xarxa allibera o empresona? Societat de la informació sense qualitat de la informació? La pèrdua de poder i influència de la premsa escrita és negativa per a la democràcia? Les xarxes socials banalitzen la política i redueixen la comunicació a transmissió d'eslògans?

La victòria comunista a l'URSS i el triomf nazifeixista a Itàlia i Alemanya van generar els primers estudis sobre la importància de la comunicació de masses.

### **1.4. Estudis sobre la comunicació política**

Els primers estudis (anys 30-40 del segle passat), subratllen la importància de les noves tecnologies (cine i ràdio), en detriment de les tradicionals (reunions, mítings, premsa escrita, llibres). Posen l'atenció en l'emissor i la seua capacitat d'influència. Veuen el receptor com un ésser passiu i objecte fàcil de manipulacions (moltes de les lectures actuals sobre la TV mantenen aquesta concepció simplista).

Posteriorment, l'atenció es desplaça cap a la relació emissor-receptor. Ací, el receptor no és passiu i acaba convertint-se en còmplice de l'emissor; una persona que té una idea i busca un líder.

Els mitjans enforteixen les actituds i opinions prèvies.

La comunicació no canvia les idees prèvies, sinó que les reforça.

Amb l'aparició de la TV, l'atenció ha passat del contingut del missatge al mitjà i la forma. L'important ja no és el missatge discursiu, sinó el mitjà que el transmet: el missatge (rellevant i influent) és el mitjà mateix (McLuhan).

L'hegemonia de la TV genera unes característiques i exigències de comunicació: visualització, espectacularitat, personalització, brevetat, telegènia, etc.

Delimita la TV com el principal escenari de comunicació, que suplanta altres espais i fins i tot el parlament. Selecciona i filtra els problemes sobre els quals hi ha missatge. Selecciona els actors del procés comunicatiu. Imposa un determinat llenguatge verbal i gestual.

La TV acaba condicionant la forma de fer i entendre la política: debat dialèctic i escassament exigent per als receptors entre personatges telegènics, que intercanvien missatges simples i esquemàtics per a respondre a problemes complexos.

Qui exigeix atenció als receptors, no és telegènic, llança missatges complexos i tracta d'explicar la complexitat de la realitat queda fora de la TV.

El predomini de la TV (i la ràdio) ha alterat la forma de comunicació política. Ha limitat el paper de la premsa escrita i ha influït en la forma en què aquesta premsa s'expressa (personalització, espectacularitat, simplificació).

El predomini d'aquests mitjans, a més d'influir en la forma del discurs comunicatiu o la selecció dels comunicadors, ho fa en la configuració de l'arena política i l'agenda pública; hi fixa prioritats per damunt de la voluntat de polítics i ciutadans. Amb tot, això no sempre funciona (cas Lewinsky).

### **1.5. Influència dels mitjans de comunicació**

En qualsevol cas, el paper dels mitjans de comunicació (TV, ràdio, premsa escrita material, premsa escrita digital, blocs, xarxes socials...) és divers:

Identifiquen i seleccionen els problemes polítics.

Transmeten la informació amb una càrrega ideològica.

Generen plataformes per a defensar interessos i causes.



Són el vehicle principal de la comunicació política dels actors (des de les campanyes electorals fins a les declaracions de queixes passen pels mitjans de comunicació).

Informen els ciutadans.

Creen opinió.

Vigilen el poder polític.

Assumeixen, sovint, el paper d'opinió pública i la substitueixen; però els mitjans de comunicació no són l'opinió pública ni responen davant la ciutadania. Depenen (exclusivament) del mercat (i del suport de la banca i l'ajut públic).

En aquest sentit, cal destacar que en les darreres dècades hi ha hagut una enorme concentració de mitjans (p. ex. TV i premsa escrita a Espanya). I això planteja dos problemes: la qüestió de la relació entre concentració de mitjans i pluralitat, i el de la tendència dels mitjans a ser part del poder i no de la política (seguint Bauman).

## **2. L'OPINIÓ PÚBLICA: La veu canviant i plural de la ciutadania (i només dels qui voten)**

El concepte d'opinió pública fou desenvolupat pel liberalisme a finals del segle XVIII. Tenia el sentit d'opinió dels governats sobre un fet de govern, derivada d'una discussió racional entre ciutadans. Tenint en compte que la ciutadania política era reduïda, l'opinió pública era només d'un nombre reduït de persones.

Amb l'expansió del procés democratitzador, el concepte adquireix una significació més àmplia: opinió del conjunt de la població sobre els assumptes d'interès general i que té la intenció o la conseqüència d'influir en l'acció de govern o en les forces d'oposició.

L'opinió pública és una mena de resum de les actituds polítiques existents en una societat en un moment concret.

Depèn de dos factors:

La cultura política (element relativament estable). Ací la comunicació política té una influència a llarg termini.

La suma d'opinions individuals sobre un tema (o temes) en un moment concret. Ací la comunicació política i els mitjans de comunicació tenen un impacte relativament immediat.

Un estudi puntual d'opinió pública està més prop de mostrar essencialment el segon factor. Una sèrie continuada en el temps d'estudis similars posa de manifest més elements del primer factor.

En qualsevol cas, els estudis d'opinió pública no mostren mai una opinió unànime d'una comunitat política, sinó diversa i, a voltes, escindida en funció de les qüestions objecte d'estudi (economia, identitat, serveis de benestar, etc.) i de múltiples variables (nivell socioeconòmic, edat, gènere, territori, etc.).

Les eleccions són el moment en què la població tria de manera relativament simplificada les opcions polítiques que prefereix. Però què passa entre cada elecció? Com sabem què pensa la població?

## 2.1. Què és l'opinió pública?

Tradicionalment, l'opinió pública es confonia amb *l'opinió publicada* per líders d'opinió i analistes polítics amb major o menor capacitat per a esbrinar les tendències socials i electorals de fons.

En les últimes dècades, però, són les enquestes i els sondejos d'opinió els que tracten de determinar les orientacions dels ciutadans sobre qüestions polítiques: valoració de polítiques, acceptació de líders, intenció de vot, etc.

Com? Preguntes. Mostra reduïda i representativa. Metodologia rigorosa. Ús de l'estadística matemàtica.

Els antecedents de les enquestes d'opinió cal buscar-los en les prediccions dels processos de les eleccions presidencials a començament del segle XX.

Les primeres previsions les realitzava la revista *Literary Digest* a través de les respostes dels seus subscriptors. En 1936, l'estudi de la revista pronosticà una derrota de Roosevelt contra Landon per 43%-57%. L'estudi es basava en 2.400.000 respostes; per contra, una empresa d'anàlisi d'opinió, Gallup, amb només 50.000 enquestes va pronosticar la victòria Roosevelt per més de 20 punts: el resultat final fou Roosevelt 63%, Landon 47%. Per què? Els subscriptors de *Literary Digest* i els qui van respondre no eren representatius del conjunt de la població.

Des de llavors, les enquestes i els sondejos no han deixat de guanyar importància. I també de generar distorsions, atès que sovint els sondejos i els resultats que anuncien són part de l'acció (i manipulació) partidista per a reforçar posicions en l'opinió pública:

Sondejos inventats o *a la carta*.

Sovint les enquestes no respecten elements bàsics com ara: mostra representativa, treball de camp, enquestadors professionals, anàlisi adequada de les dades, preguntes correctes, enquesta suficientment complexa, etc.

Però l'opinió pública, a més del component d'opinió i debat col·lectiu, té un component de control social: no és sols el que es diu en una societat, sinó també el que no es diu o s'oculta.

L'opinió pública mostra els canvis en les opinions i sistemes de valors, els nous consensos, els nous «sentits comuns» dominants, i l'ocultació de posicions minoritàries o viscudes com a minoritàries.

Tota societat amenaça els individus que es desvien del consens social amb l'aïllament i el silenci:

Els individus tendeixen a reproduir els arguments i les afirmacions que són enteses com a dominants i a ocultar les pròpies opinions si les considera minoritàries o «estranyes»: dinàmiques d'espitals de silenci.

En la batalla per l'hegemonia, l'«espiral del silenci» i, sovint, la demonització de les opinions minoritàries és determinant.

Malgrat això, les enquestes són positives, permeten conèixer l'opinió del conjunt de la població i, en moltes ocasions, contribueixen a reduir i compensar la presència de líders d'opinió i grups de pressió organitzats.

La importància de l'opinió publicada unida a l'aparició, primer, de la democràcia de masses i, sobretot, a la consolidació després de societats del benestar amb una àmplia classe mitjana i un comportament electoral potencialment canviant.

Amb el temps, el coneixement de les preocupacions ciutadanes generals i sobre determinats problemes, i, especialment, el coneixement segmentat d'aquestes opinions, van esdevenir essencial per a l'acció política: redacció de programes, modulació de propostes, iniciatives de govern, etc.

Ara bé, l'abús dels estudis d'opinió pot provocar lògiques electoralistes, populistes, inacció davant qüestions impopulars, emergència de líders i missatges condicionats o dependents de les enquestes; malgrat les insuficiències que hi puguem haver.

La difícil relació de l'opinió i el lideratge: 1936-1939, l'opinió pública britànica volia pactar amb Hitler; 1955-1960, a França no es volia permetre la independència d'Algèria; 1975-1980, a Espanya no es volia entrar en l'OTAN; pena de mort, sobretot després d'un crim mediàtic...

Finalment, està en discussió: quina és la dinàmica de canvi en l'opinió pública? Quin paper hi juguen intel·lectuals, artistes, mitjans de comunicació, enquestes i sondeigs d'opinió? Què té de cert la teoria de la *media malaise* (o de l'increment de la desafecció per culpa dels mitjans de comunicació)?

Els estudis no són determinants pel que fa als elements determinants de les opinions ni de la *media malaise*. Hi ha estudis que han intentat establir una relació entre mitjans de comunicació, informació i desafecció democràtica, desconfiança dels líders o atenció a temes concrets en un moment determinats; però, amb una visió més global, aquestes conclusions no estan clares.

Sí que sembla, però, demostrat que hi ha una certa correlació entre sectors de la població més informats i més atents als mitjans de comunicació i més confiança en líders i institucions democràtiques. El problema estaria en els que no hi estan interessats.

## Tema 4

### Cultura política. Models, elements i variables

1 Introducció 2 Com actuem políticament 3 Cultura política 4 Cultura i subcultures

---

Del Àguila (2002) 231-251

#### 1. Introducció

##### Què és la política?

**Activitat** col·lectiva que els membres d'una **comunitat** (política) realitzen, establint mecanismes de **competència** i **col·laboració** per tal d'aconseguir **conquistar el poder** polític i, d'aquesta manera i en competència, col·laboració o subordinació amb **altres poders**, tractar de **gestionar els conflictes** entre els grups i **decidir objectius** col·lectius, en el marc d'unes **institucions** (regles, procediments, organismes) per mitjà de **decisions**, aplicables per l'autoritat **estatal** (en qualsevol nivell politicoadministratiu), que **obliguen** (inclús per la força) **a tots** els membres de la comunitat.

La política, per tant, és una **acció col·lectiva** constituïda per un teixit complex d'activitats individuals o grupals, conscients o inconscients, amb objectius clars o difusos, coherents o incoherents. És un **procés** en què múltiples activitats s'encadenen i influeixen mútuament, s'organitzen en les institucions (regles, escrites i no escrites).

Les institucions faciliten i fan possible unes activitats i en dificulten unes altres. Però el **funcionament** de les institucions i la seua naturalesa material (més enllà de la formal) és producte de les posicions, valors, lògiques de participació o sistemes de legitimitat que predominen en cada societat, i això du a preguntar-se pels motius del comportament polític col·lectiu.

#### 2. Com actuem políticament?

Políticament, actuem moguts per algun fet o situació que ens preocupa, provoca, irrita, o crida l'atenció; però les reaccions davant d'una mateixa realitat són variades segons els grups i les persones. La unanimitat és pràcticament impossible.

##### Per què actuem de manera diferent?

Hi ha dos models ideals explicatius:

##### **Model de la teoria de l'elecció racional (econòmic).**

**Supòsit:** cada individu és un actor racional, *amb* preferències definides que determinen el seu comportament polític.

Els individus saben el que volen, tenen informació veraç i adequada sobre els costos i els beneficis de cada decisió, coneixen els mitjans necessaris per a aconseguir els objectius i saben perfectament els recursos de què disposen.

Només actuen si l'acció afavoreix els seus objectius. L'acció política és essencialment instrumental. Estaríem davant d'un egoista *il·lustrat*.

### **Model del comportament sociocultural (psicologia col·lectiva).**

**Supòsit:** cada individu té, abans d'actuar políticament, un sistema de pautes de conductes adquirides durant el seu procés de socialització.

Els individus no actuen necessàriament per interès utilitari, egoista i racional, sinó pel seu sistema de normes socials (explícites o implícites, conscients o no) que ha interioritzat.

L'acció política és essencialment ritual i d'adhesió a una identitat col·lectiva. Estaríem davant d'una *persona cultural o predisposada*.

Per què un mateix fet, símbol o acte genera reaccions molt distintes en cada individu? Perquè sempre s'interposa un filtre o sistema d'actituds entre l'estímul polític i la conducta concreta.

I aquest filtre és producte de les nostres **actituds**, o orientacions que hem interioritzat i que ens ajuden a orientar-nos en el procés polític: faciliten la comprensió de les situacions, les conductes, els discursos, les accions. I el preparen per a organitzar les seues reaccions.

En aquest sentit, les **actituds polítiques** són propensions adquirides, no innates, en un procés de socialització. Són predisposicions estables. Persistents. Canvien gradualment i lentament. No són perceptibles directament, encara que són enregistrables a partir de les conductes repetides. Presenten diferents graus d'intensitat en cada individu. Solen donar-se correlacions entre actituds que es combinen sovint entre si i altres que s'exclouen: models de personalitats autoritàries, liberals, conservadores, revolucionàries, de dretes, d'esquerra, reformistes, etc. I es vinculen amb sistemes de valors i, a vegades, amb manifestacions ideològiques.

Però cal tenir en compte que les ideologies es declaren, els valors no i les actituds reals encara menys. I també cal considerar que entre ideologia declarada, valors i actituds pot haver-hi una distància gran.

Ara bé, com es conformen i manifesten les actituds polítiques? Quatre categories explicatives bàsiques:

Orientacions **cognitives**: el que el ciutadà coneix de primera mà i el que creu sobre un objecte polític.

Orientacions **afectives**: base de les reaccions emocions davant d'objectes polítics concrets.

Orientacions **valoratives**: predisposen a emetre un juí de valor sobre l'objecte.

Orientacions **intencionals**: origen de la tendència a actuar en un sentit o altre.

Les orientacions s'entrellacen i expliquen actituds que responen als estímuls polítics del:

a) sistema polític: normes, institucions, símbols identificadors, actors col·lectius, líders i dirigents

b) *inputs* o aportacions o pressions sobre el sistema: demandes i modes d'actuar políticament.

c) *outputs* o rendiments del sistema: polítiques sectorials.

d) posició dels individus i els grups en el sistema polític.

Però com canvien les actituds polítiques?

Per causes diverses:

**Experiències personals**, especialment aquelles de la infància i la joventut, però també a la relació laboral i traumes o estrès vital. Elements psicològics.

**Pertinença a un col·lectiu**. Elements sociològics: model cultural, grup professional, confessió religiosa, color, ètnia, llengua...

**Elements institucionals**. Determinades actituds són resultat de la influència del mateix context institucional.

I fins a quin punt les actituds polítiques d'una persona estan organitzades de manera coherent?

Es podria pensar que hi ha actituds coherents en tots els aspectes de la vida i la política: conservació de l'orde social i econòmic – esquema familiar tradicional – valoració de la seguretat i l'estabilitat. O, al contrari, canviar l'orde social i econòmic – esquema familiar pluralista – valoració del canvi.

El sistema personal que organitza les actituds d'un individu pot ser contradictori o estar sotmès a pressions internes a causa d'alteracions profundes en l'entorn (pas d'una societat rural a una urbana, d'una homogenia a multiètnica, desclassament, etc.).

Els desequilibris i les contradiccions provoquen malestar i el malestar genera intents de reequilibrar les orientacions: busca de **nova coherència**: equilibri dinàmic. Però els desequilibris també poden provocar l'estratègia de l'estruç i tractar d'ignorar el que ens resulta incòmode. Amb tot, l'estratègia de l'estruç no és fàcil: les pressions i contradiccions existeixen, i en aquestes incideixen els grups socials, polítics, ideològics, etc., amb arguments o apel·lant a les emocions per a tractar de canviar actituds i comportaments polítics.

### 3. Cultura política

Més que entendre la cultura política com un fet unidimensional i excloent, caldria parlar de cultures: un fet plural. A més, el concepte s'utilitza en sentit antropològic, com fa el fet col·lectiu de compartir característiques i com a atribut d'un conjunt de ciutadans que segueixen una mateixa pauta.

Cada cultura mira la política de manera diferent, intervé de manera especial en cada fase de l'acció política i valora de manera singular els seus resultats i actors.

Com rastrejar l'existència d'una mateixa cultura política en una comunitat? Estadístiques, sèries llargues, repeticions, tendències dominants.

No s'ha de confondre cultura política amb coneixement *sobre la política*. Tota persona forma part d'un col·lectiu amb una cultura política singular. No hi ha col·lectius amb més o amb menys cultura política, sinó que cada grup té la seua.

En conseqüència, la cultura política és un atribut d'un grup, no d'un individu. L'individu forma part d'un grup amb una cultura política pròpia, l'individu té actituds, no cultura. La cultura política influeix en el comportament i les dinàmiques de participació polítiques i, en conseqüència, en l'evolució dels sistemes polítics: especialment en l'estabilitat de la democràcia.

És un concepte que relaciona la micropolítica (psicologia individual i actituds no polítiques de caràcter general) i la macropolítica (sistemes polítics i l'actuació política dels grups i individus davant del sistema polític). Les disposicions psicològiques bàsiques dels ciutadans poden ser: **cognitives** (coneixements i creences referides al sistema polític), **afectives** (sentiment respecte al sistema polític) o **avaluatives** (juís i opinions dels objectes polítics: combinació d'informació i sentiments).

Les orientacions polítiques es dirigeixen cap a tres dimensions essencials del sistema polític: cap al sistema polític general, cap a totes les organitzacions que generen *inputs* en el sistema (partits, parlament...) i cap als *outputs* del sistema (resultats). A això caldria afegir les orientacions cap a un mateix com a subjecte participant en el sistema polític. Són un tot coherent i interrelacionat que influeix en el comportament polític i en l'estabilitat del sistema polític.

### **Què és la cultura política?**

Sistema de creences, expectatives, valors i actituds compartides pels membres d'una societat sobre un sistema política i el context social. Reflecteix la manera en què les persones pensen i perceben la vida política. Sèrie d'actituds compartides cap a l'autoritat, el govern i la societat. Així, pot haver-hi tot un seguit d'actituds davant de l'autoritat (dicotomia: submís – rebel) i graus (alienats, súbdits, respectuosos passius, respectuosos actius, rebels) o la societat (dicotomia: consens – conflicte i col·lectivisme / comunitarisme – individualisme).

Es poden donar tot tipus de combinacions amb aquestes variables; així, per exemple, és freqüent que determinades subcultures polítiques de tipus conservador neoliberal

defenguen menys estat en les relacions socioeconòmiques o en la garantia de drets civils i, no obstant això, un estat fort i controlador en matèria de seguretat.

Les cultures polítiques són diferents segons les diferents societats tant si es té en compte tot el món, un continent o un estat. L'actitud davant dels valors liberal-democràtics, religiosos o patriòtics acostumen a delimitar cultures i subcultures.

Avui es debat si hi ha cultures (en el sentit de *civilitzacions*) que són incompatibles amb la democràcia: valors asiàtics, valors islàmics, etc., i on s'anteposa el grup a l'individu.

### **3. Estudis sobre cultura política**

Des de la Grècia clàssica (Plató o Aristòtil) veiem una relació entre la cultura política d'un lloc i el seu sistema polític. En l'època moderna, estan implícita les reflexions de Maquiavel.

Tocqueville (1805-1859) considera que els costums polítics del país explicaven el vigor de la democràcia a Amèrica: els costums són l'únic poder resistent i durador d'una nació. *La democràcia a Amèrica*, 1840.

Weber (1864-1920). Les actituds culturals influïren decisivament en la realitat política i econòmica. *L'ètica protestant i l'esperit del capitalisme*, 1905.

#### **Almond i Verba: *La cultura cívica*, 1963**

Escriuen poc després de la IIGM, en un context Guerra Freda i descolonització. Entenen que la cultura política d'una comunitat política és l'agregat d'actituds i orientacions coherents. Hi ha tres tipus ideals de cultura política, segons Almond i Verba:

##### **Parroquial**

Els seus integrants a penes reconeixen l'existència d'una autoritat política especialitzada. No tenen expectatives sobre el sistema en general o sobre els canvis que aquest poguera generar.

Predominen sentiments afectius de rebuig de qualsevol organització social o política que vaja més enllà de l'àmbit immediat, local o familiar.

##### **Cultura de súbdit**

Els ciutadans enfoquen la seua atenció política només cap als resultats del sistema, i adopten un paper passiu en el procés de presa de decisions.

Els subjectes són conscients de l'existència d'autoritat política especialitzada que adopta decisions que els afecten i, per tant, generen afectes cap al sistema en funció dels resultats obtinguts; però no tenen motivació per a participar en el sistema i el seu paper és passiu.

##### **Cultura participant**



Els seus integrants tendeixen a estar clarament orientats cap al sistema en general i adopten un paper actiu en la comunitat política, tant cap a les demandes, propostes i processos (*inputs*) com cap a les decisions i els resultats (*outputs*) del sistema.

Cap d'aquestes cultures es presenta en estat pur, sinó híbrides en funció de dos elements: la identificació amb el sistema polític i el compromís participatiu. Per a Almond i Verba entre els tipus de cultura política híbrida destaca la **cultura cívica**.

**Confiança** i respecte cap a les autoritats i el sistema i actitud positiva cap a la participació. Harmonia perfecta (identificació amb el sistema i participació): Alta als EUA i Gran Bretanya, mitjana a Alemanya o Itàlia, baixa a Mèxic.

Simplificant: les democràcies liberals funcionen millor i són més estables amb ciutadans que participen (però no massa) i obeeixen (però no de manera passiva). Totes aquestes actituds s'assenten durant l'adolescència i la joventut i són estables durant la resta de la vida d'una persona. Model culturalista: la cultura una vegada establida no canvia, encara que canvie el sistema.

En resum, Almond i Verba van concloure que: la cultura cívica afavoreix l'estabilitat democràtica, les cultures tenen una coherència en les actituds dominants, la participació depèn de les actituds (prepolítiques) i les actituds són estables des de l'adolescència i joventut.

#### **Crítiques a Almond i Verba**

No hi ha cultures més favorables a l'estabilitat, ni precondicions culturals per a la democràcia, però les actituds incideixen en el funcionament i la qualitat democràtica.

No té per què haver-hi coherència en les actituds. En les noves democràcies és molt comú el suport a la democràcia i el desinterès i l'escepticisme respecte a les regles del joc.

La participació també depèn de l'avaluació de l'entorn polític i de les experiències polítiques.

Les actituds poden canviar al llarg de la vida.

#### **4. Cultures i subcultures**

Quan naix el concepte de cultura política les referències eren genèriques a les cultures d'un estat nació; però no es corresponien estrictament amb la realitat. Cada societat té en el seu si sistemes d'actituds diferents i sovint contraposats entre si: cultures de grup o subcultures, que s'estructuren en funció de gènere, generació, classe social, espai geogràfic, estatus social, formacions polítiques, etc.

Cultura i subcultura no són conceptes que indiquen subordinació, sinó dissidència.

Les cultures i subcultures tenen mecanismes propis de reproducció i socialització. Segles XIX i XX: esglésies, escola, sindicats, partits, estat nació, etc. Finals del XX i principis XXI: homogeneïtzació social, les cultures es desdibuixen i debiliten els

mecanismes de reproducció tradicional. Nous mecanismes: mitjans de comunicació i mitjans d'entreteniment i noves tecnologies.

Les cultures no són immutables, com s'explica la consistència o fragilitat d'un sistema polític? No depenen d'un disseny institucional més o menys correcte. El que funciona en un país és un fracàs en un altre. El resultat està en funció de la cultura política, però sense determinismes.

El sistema de pautes actitudinals dominants en un país és determinant per a l'estabilitat d'un sistema. El sistema és estable si la cultura dominant es correspon amb el sistema. En cas contrari, inestabilitat o força.

En els sistemes democràtics, la cultura cívica o participativa, és a dir inclinació a participar i a confiar en l'eficàcia de la intervenció, tendeix a fer més sòlida la democràcia.

També influeixen les característiques de les subcultures: enfrontades i contràries: inestabilitat; pluralistes i col·laboratives, estabilitat.

De la mateixa manera, és important la relació entre la cultura de les elits i la cultura dominant en la societat. Valors, ideologies, sentit de l'interès general, etc.

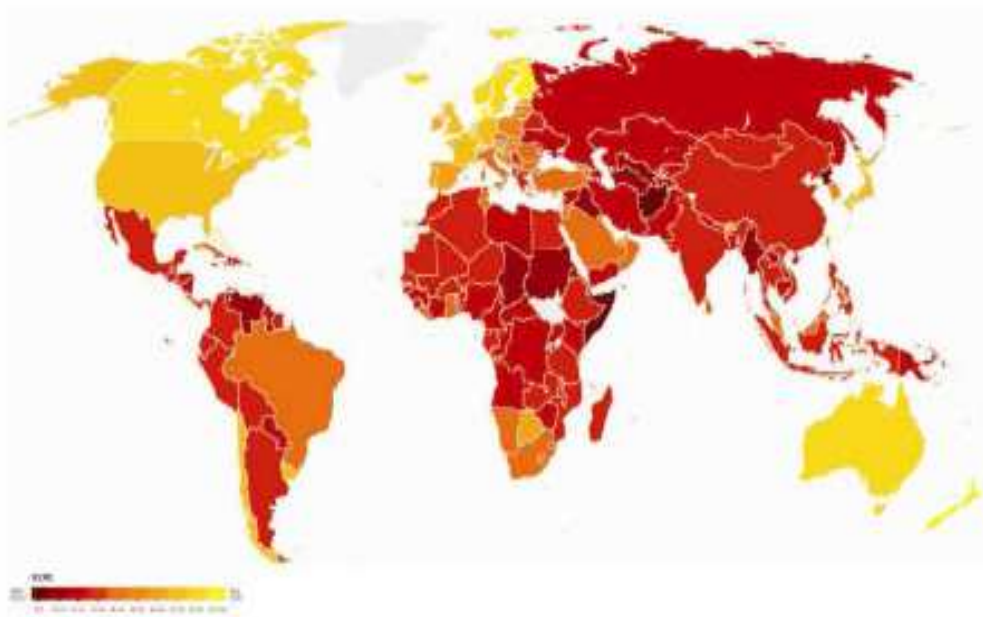
Les democràcies són més efectives i estables (també els seus governs) on hi ha una tendència tradicional dels ciutadans a associar-se en entitats de qualsevol tipus i a col·laborar. L'actitud favorable a la col·laboració expressaria confiança en els altres i en l'acció col·lectiva.

Com més capital social, més confiança i major rendiment de les institucions democràtiques: més participació, més representació, més rendiment de comptes (*accountability*) i més transparència.

El capital social expressa l'existència d'un conjunt de valors compartits. Concilia la motivació per interès propi (egoista il·lustrat) i per lògiques de socialització i solidaritat col·lectiva (individu socialitzat).

%de població que creu que l'estat és el responsable de disminuir les desigualtats de renda entre les persones (ISSP, 1996)	
Alemanya Oriental	76
Rússia	74
Israel	70
França	68
Hongria	66
Itàlia	65
Espanya	60
Regne Unit	54
Alemanya Occidental	49
Japó	48
Canadà	43
Austràlia	43
Estats Units	33

Font: Fundació BBVA, 2007



## **Tema 5**

### **Comunicació política**

#### **1 Comunicació política 2 Campanyes electorals 3 Comunicació institucional**

---

Uriarte (2010) 275-293

### **1 COMUNICACIÓ POLÍTICA. No hi ha política sense comunicació**

No hi pot haver política sense comunicació. En un sentit ampli de la paraula, totes les accions polítiques, en totes les fases del procés polític comporten l'existència d'accions comunicatives o van unides a processos de comunicació.

Ara bé, caldria evitar les conclusions precipitades que entenguen política i comunicació com una mateixa realitat. No és així, ni tota acció política és comunicació, ni tota comunicació és política.

La comunicació política és la transmissió de missatges que tenen o volen tenir un efecte en la distribució o l'ús del poder polític en la societat. Missatge ha de ser entès en sentit ampli: discursos, mítings, debats, i també tota mena de comunicació que tinga una intencionalitat o un efecte polític.

Ara bé, l'acció política és necessàriament una contínua competició i acció discursiva entre posicions enfrontades i distintes. En conseqüència, la comunicació política sempre és un espai de confrontació o intercanvi entre discursos contradictoris entre tots els actors polítics.

La comunicació política, per tant, és competició, rivalitat, enfrontament, debat entre moltes parts. I això li dóna una complexitat més gran encara. I això fa també que la comunicació política tinga (o haja de tenir) un mínim sentit de planificació estratègica, perquè els actors que vulguen comunicar de manera rellevant les seues posicions han, obligatòriament, d'avaluar el seu pressupost per a comunicació, establir els mecanismes de control del propi missatge i de les seues conseqüències, aconseguir l'aprovació de les pròpies posicions, i garantir-se que el significat siga ben entès.

La clau és aquesta última obligació: aconseguir l'hegemonia del significat.

La comunicació política, a més, sempre s'orienta al moment immediat i al curt termini, és estratègica, és mediada (passa pels filtres dels mitjans de comunicació), i està esbiaixada o orientada a públics específics.

A més, els protagonistes de l'acció de comunicació política no són únicament els actors que llancen el missatge, també ho són els mitjans de comunicació, els ciutadans receptors i els altres actors.

Cal eliminar qualsevol concepció antiga (dominant fins als anys 80 del segle passat i encara molt present en la comunicació institucional i administrativa) d'entendre els elements principals de la comunicació política com a constituïts per les respostes a

quatre preguntes: qui comunica, què comunica, a través de quin mitjà i què vol aconseguir.

Els processos no són unidireccionals ni estables. Tots els actors que intervenen en el procés (actor que comunica, mitjans, ciutadans, altres actors) ponderen sempre la seua resposta i posició en funció del que vulguen guanyar o tinguen temor de perdre.

A més, cal tenir en compte que en comunicació política (si més no en els mitjans tradicionals) tenen un filtre molt gran, que fa que sempre es parle en present i de manera sovint molt pròxima i emotiva de coses que van succeir en el passat, encara que siga en el passat més pròxim (ahir, fa una setmana).

I també cal considerar que la identitat i l'opinió personal també es configura a través del que els altres pensen i diuen de nosaltres. La mirada dels altres condiona sovint la comunicació dels actors i la seua forma de processar-la i dóna lloc, a vegades, a espirals del silenci.

Per tot això, hem de tenir en compte que: en els processos de comunicació política cal usar una concepció àmplia (canviant i oberta) del que és un missatge polític i de com és el missatge polític (incloent-hi allò que s'evoca i es calla) i cal partir d'una concepció àmplia del sistema d'interacció que es produeix entre els actors que participen en el procés.

Els temes d'estudis referits a la comunicació política mostren la complexitat de la matèria. Així es pot analitzar:

**Missatge:** Contingut, forma, tema, simbologia, discursos, relat. Sovint relacionant-los amb la retòrica i la lingüística.

**Processos polítics que acompanyen la comunicació política.** Gestió de la comunicació, planificació comunicativa, tipologia comunicativa segons els actors i les institucions, campanyes electorals (eslògans, imatges, organització, etc.).

**Estudis sobre les accions de comunicacions.** Formes del missatge, debats polítics (especialment, electorals), publicitat, rodes de premsa, resums de premsa, comunicació d'actes públics, missatges d'humor polític...

**Estudis de mediació del missatge.** Relació entre polítics i periodistes, control dels mitjans de comunicació, context polític de la comunicació, control dels mitjans, personalització de la política, sistemes de cobertura de notícies, creació de l'agenda, climes d'opinió i comunicació, etc.

**Estudis dels efectes del missatge.** Recepció del missatge pels ciutadans, influència dels mitjans en els ciutadans, consum d'informació ciutadà, impacte dels nous mitjans.

I tota aquesta mena de perspectives ha de ser tinguda en compte pels responsables de fer comunicació política.

De fet, els territoris o escenaris on es produeix la comunicació política són molt diversos: locals, regionals, nacionals, estatals, internacionals. Però també són «territoris» els estats, les institucions, els partits i la resta d'actors. Mentre que les arenes són el conjunt de fórmules, marcs, regles i estratègies que caracteritzen determinades formes de comunicació: debats, tribunals de justícia, ràdio, TV, periodisme d'opinió, tertúlia, rodes de premsa, mítings, etc.

Finalment, per a fer comunicació política:

- a) Cal una **acció teleològica**: planificada amb uns objectius i intencions.
- b) Cal una **acció axiològica**: els actors tenen normes, valors i criteris ètics.
- c) Cal una **acció afectiva**: la comunicació pretén canviar conductes i per això tracta de moure sentiments.
- d) Cal una **acció rutinària**. Cal emetre missatges que no demanen esforç reflexiu i reforce idees.
- e) Cal una **acció dramàtica**. La comunicació política sempre té un component dramàtic o teatral (herois, lleials, traïdors, defraudadors, vencedors, vençuts...).
- f) Cal una **acció comunicativa**. La comunicació política ha de ser interacció i interdependència.

En cas contrari, no funciona. Els elements més importants són l'acció dramàtica i l'acció comunicativa.

## 2. COMUNICACIÓ DE LES ORGANITZACIONS INSTITUCIONALS

Concentrarem l'atenció en les institucions enteses com a organitzacions d'entitats públiques i no en la seua conceptualització més àmplia i general.

Totes les organitzacions institucionals comuniquen; ara bé, n'hi ha molt poques, a Espanya, que disposen de plans i dinàmiques modernes de comunicació institucional.

Així, un informe de l'INAP del 2007 posava de manifest que només el 37% dels organismes governatius de l'administració central, governs autonòmics i ajuntaments de més de 50.000 habitants tenien plans de comunicació. Ara, amb la crisi, les xifres han disminuït.

Les Administracions Públiques tenen l'obligació de comunicar i publicitar informació qualificada, completa sobre els serveis públics que s'hi desenvolupen. La comunicació s'hauria de constituir en un pilar bàsic de la informació pública, de la transparència, i de l'exigència d'una societat democràtica exigent i participativa. Per això la transcendència, si més no teòrica, de la comunicació en la gestió d'una institució pública.

Problemes en el cas espanyol: de cultura política (falta de cultura de la transparència i de rendiment de comptes); de política comunicativa (antiga, adreçada a explicar acció de la institució i no informació al ciutadà, i en la major part de les institucions, parcial, segmentada, fragmentada i amb poc sentit col·lectiu); i d'ús més que deficient de les noves tecnologies com a forma de millorar la informació transparent.

Per a desenvolupar una labor de comunicació integral institucional cal tenir en compte cinc dimensions essencials:

### 1. Direcció estratègica

La comunicació ha de tenir un sentit estratègic, comptar amb un pla de comunicació flexible on encarar qualsevol activitat comunicativa concreta segons el relat, les polítiques, serveis i funcions que ofereix el govern, cridant l'atenció de la ciutadania.

Per a dur a terme una direcció comunicativa estratègica cal investigar i analitzar l'entorn, dissenyar o planificar la comunicació per a cada necessitat particular i definir la imatge de la institució que es desitja projectar a la societat.

### 2. Comunicació postcrisi

I cal també tenir previst, dins de la direcció estratègica, un sistema de **comunicació de crisi** que tracte d'evitar els danys que puguen sorgir d'una situació adversa i anticipar solucions al mal ocasionat. Què fer en una crisi?

1. Designar un comitè tècnic de crisi.
2. Elaborar un manual o protocol de comunicació de la crisi (millor que parlen els experts)-
3. Dissenyar l'estratègia i dur a terme les actuacions decidides (evitar la dispersió d'informació i les informacions *crítiques*).
4. Elaborar comunicats periòdics, certs i clars.
5. Realitzar el seguiment dels mitjans en la crisi i la postcrisi.

### 2. Comunicació institucional

La comunicació institucional engloba les activitats orientades al desenvolupament de la comunicació en termes d'imatge/marca de la institució.

Es pot desglossar en comunicació corporativa i comunicació externa.

#### 2.1. Comunicació corporativa

La comunicació corporativa és el discurs que l'entitat emet de si mateixa en paraules i imatges i el treball de les quals s'orienta a crear una marca pròpia i definida.

El sistema corporatiu està definit per la identitat corporativa (conceptual i visual) i la imatge corporativa (la percepció del públic). Caldria un manual eficaç d'identitat visual corporativa, gestionar el material corporatiu (escrits, material gràfic i audiovisual, web corporativa), gestionar la marca i l'arquitectura de marques i disposar d'una memòria anual d'activitats de la institució i de dades precises sobre la seua gestió i funcions.

## **2.2. Comunicació externa**

La comunicació externa és la variable que cerca a través del seu desenvolupament aconseguir els objectius marcats. Els instruments són el màrqueting, la publicitat, internet i les relacions públiques per a donar a conèixer el missatge als seus públics.

Això comporta dissenyar el pla de màrqueting, desenvolupar campanyes de publicitat, gestionar la pàgina web, elaborar memòries d'activitat anual, gestionar perfils en les xarxes socials, realitzar actes públics, mesurar els resultats de les accions i elaborar informes i presentacions d'iniciatives.

## **3. Atenció ciutadana**

La comunicació institucional ara, si vol ser eficaç, ha de ser propera a la ciutadania.

I per a fer-la possible cal una sèrie d'actuacions que afecten la gestió de la pàgina web, la comunicació en xarxes socials, els telèfons d'informació, les oficines d'atenció ciutadana, com ara dissenyar i mantenir una web institucional orientada a la ciutadania, oferir un servei d'informació a la carta a través del correu electrònic, gestionar les consultes dels telèfons d'atenció ciutadana, gestionar les oficines d'atenció ciutadana, i elaborar informes de resultats de la gestió d'atenció al ciutadà.

## **4. Comunicació interna**

La comunicació interna se centra en el capital humà i el coneixement de les persones i busca crear un equip motivat i participatiu.

La gestió de la comunicació interna implica comunicar primer als de dins i després als de fora. Transmetre informació útil, clara, certa i veraç i transparent, facilitar el treball, comunicar de manera fluida i permanent.

Invertir en *capital relacional*: bústia de suggeriments, intranet, reunions, desdejunis i esmorzars, revista interna impresa o revista digital, tauler d'anuncis, correu electrònic de comunicació, etc.

Cal definir les necessitats de comunicació interna, reforçar la cultura de l'organització, captar els fluxos d'informació interna, desenvolupar sistemes de gestió del coneixement, impulsar eines de comunicació interna i definir indicadors i mesurar els resultats de les accions.

## **5. Relacions amb els mitjans**

El gabinet de premsa és un instrument més per a fer arribar als públics objectius els missatges de la institució.



La seua labor consisteix a identificar i elaborar notícies a partir d'informació interna, aprofitant totes les oportunitats de comunicació dels esdeveniments i projectes, contestant als mitjans i gestionant la relació amb aquests amb la finalitat d'aconseguir la cobertura i repercussió mediàtica més elevada de les activitats pròpies.

Cal, per tant, identificar focus d'interès per tipus de mitjà, sector i professionals, crear continguts per a la seua difusió, mantenir dinàmicament l'àrea de premsa de la web institucional, gestionar les relacions amb els mitjans de forma constant i fluid, seguir les aparicions mediàtiques i elaborar un arxiu documental, i controlar i formar la capacitat comunicativa dels portaveus.

### **Pla de comunicació estratègica institucional**

Disposar d'un pla de comunicació estratègica hauria de ser l'habitual en qualsevol organització i institució. No és, però, gens freqüent; sovint es confon estratègia amb qüestions operatives. Algunes de les dificultats a l'hora de planificar una política de comunicació institucional són originades per: falta de creença en la necessitat de planificació, obsessió pel domini de l'agenda pels mitjans, comunicació reactiva: el dia a dia que impedeix la planificació i perquè s'entén que un pla formal és difícil de complir.

La planificació confereix poder per a transformar una institució en termes de credibilitat, rellevància, funcionament intern i cohesió. A més, comporta avantatges com: ajuda a aconseguir les metes i objectius marcats, enfoca el treball diari, ajuda a marcar prioritats, proveeix d'un sentit d'ordre i control en el treball habitual, evita visions reactives i protegeix de la improvisació.

### **Quines són les etapes de l'elaboració del pla de comunicació?**

1. Estudi de l'entorn: anàlisi i recerca
2. Objectius
3. Públic objectiu
4. Missatge
5. Estratègia
6. Accions de comunicació
7. Cronograma
8. Pressupost
9. Control i seguiment
10. Avaluació

Es poden resumir en: diagnòstic, estratègia, accions i control.

Amb tot, cal tenir en compte uns **passos previs determinants**: implicació i suport de l'equip directiu per al seu desenvolupament. Definició de qui dissenya el pla, quins són les raons per a fer-ho i de quin equip, quins mitjans, quin temps i quin pressupost es disposa per a la seua elaboració. Comunicació als integrants de la institució de l'elaboració del pla. Obrir un procés de diàleg continu entre els responsables de l'organització i les persones responsables de comunicar.

### 3. CAMPANYES ELECTORALS

#### De la propaganda i l'agitprop al màrqueting polític i electoral

Agafarem les campanyes presidencials com a referència.

**1952.** El Partit Republicà, amb Eisenhower, passa de la propaganda clàssica a una campanya basada en els mitjans de comunicació, amb tècniques demoscòpiques (enquestes particularitzades en cada estat: publicitat distinta en cada estat), anuncis que segueixen la forma del màrqueting comercial i incorpora la tècnica de *l'única proposició de venda (unique selling proposition)*: concentrar l'atenció en una única cosa. Canvià els discursos de 15 minuts dels candidats en la TV i els va substituir per anuncis de 20 segons. Primera campanya en què la TV és determinant. En aquesta campanya es posaren les bases del mite dels polítics que es venen com a productes.

Fins a 1952, la comunicació s'estructurava a partir de l'emissor, el seu discurs i les seues propostes mobilitzant suports i utilitzant els canals de comunicació al seu abast.

La campanya del Partit Republicà canvia moltes coses, perquè el discurs es fa tenint en compte les enquestes, es fragmenten els públics, la TV tingué una importància central en la transmissió del missatge.

La campanya de **1956** només aporta la novetat de l'ús, per primera vegada i de manera tímida, de publicitat negativa (tècnica de màrqueting comercial comparatiu), per part del Partit Demòcrata: *On són les seues promeses, general?*

**1960.** Kennedy vs. Nixon. La novetat foren els debats televisius que permeteren la victòria de Kennedy.

**1964.** Johnson vs. Goldwater. Goldwater era un candidat d'extrema dreta partidari d'usar les armes nuclears en plena guerra freda. El Partit Demòcrata accentuà les tècniques de màrqueting negatiu: anunci de la xiqueta i la margarida. Un anunci que només es passà dues voltes en la TV pública i donà la victòria a Johnson.

**1968.** Nixon vs. Humphery. El Partit Republicà va prescindir totalment de la principal premsa escrita. Creà una sèrie de programes de TV propis (*L'home respon*) per a cada estat amb un públic sociològicament similar al de l'estat, amb preguntes (preparades) i respostes.

**1972.** Nixon vs. McGovern. La novetat fou que des de la presidència s'inicia la tàctica de *fer oposició a l'oportunitat* (a Espanya, habitual des de 1996). Nixon hagué d'abandonar la presidència en 1974.

**1976.** Carter vs. Ford. Ford intentà evitar els debats a la TV i això fou negatiu. Carter es presentà com una persona propera a la gent i allunyada del sistema de poder (l'estratègia la va seguir Bush fill posteriorment en dues ocasions).

**1980.** Reagan vs. Carter. El Partit Republicà va usar les noves tecnologies informàtiques per a millorar la investigació de públics.

**1984.** Reagan vs. Mondale. Debat: Mondale a la defensiva, explicant la seua gestió (i no era el president!). TV pròpia seguint Reagan en ambients eufòrics (xiquets amb banderes, festes, gent contenta...), positius i joves: cap entrevista o roda de premsa no pactada prèviament.

**1988.** Bush pare vs. Dukakis. Publicitat negativa molt dura (imatges de rates, comentaris sobre delictes de presos de permís en l'estat on Dukakis era governador) per sorpresa i en la fase crítica de la campanya.

**1992.** Clinton vs. Bush pare. Simpatia, dona i *It's the economy, stupid* (tota l'atenció i discurs de la campanya se centra en l'aspecte més negatiu de la gestió de president).

**1996.** Clinton vs. Dole. Dick Morris dirigeix la campanya (des de 2 anys abans!). Clinton, sòlid governant, home del present amb un projecte de futur. Dole és el passat. Els costos de la campanya es disparen.

**2000.** Bush fill vs. Al Gore. Bush home proper, allunyat del Washington oficial.

**2004.** Bush fill vs. Kelly. Explotar les contradiccions de rival.

**2008.** Obama vs. McCain. Les xarxes socials i YouTube. Les estructures de base com a instrument de suport. L'estructura de partit reforçada en els estats clau. Discurs i imatge molt frescos i acurats. Eslògans molt senzills i directes: *Yes, we can*. Nou sistema de finançament: una espècie de *crowdfunding*, a base de xicotetes aportacions que li permeté trencar totes les barreres de despesa electoral anteriors.

**2012.** Obama vs. Romney. Es manté la dinàmica anterior, amb menys entusiasme de les xarxes de base i més importància del pes del partit, en termes relatiu.

**Per a què una política de comunicació i màrqueting polític?** Per a aconseguir més vots.

### **Etapas per a planificar la política de comunicació en campanya electoral**

Autoanàlisi de l'organització

Formulació d'objectius

Informació

Selecció de públics

Pla de comunicació: estratègia i discurs

Selecció de mitjans

Posar-ho en pràctica: la mobilització

### **Els passos essencials**

Investigar abans d'actuar.

Com capten els públics les qüestions que ens importen?

Quina imatge tenen els públics d'una persona, proposta, grup o institució?

Quins atributs i posicionament tenim?

## 1981. Mitterrand vs. Giscard.

### ***Abans de la campanya***

Giscard era vist com a seductor, jove, bon economista, burgès i era el president de França. Mitterrand era vist com a vell, antic, perdedor, mal economista, canviant, massa polític i socialista.

Com es canviaren les percepcions? Sistema de la contraimatge.

### ***Durant la campanya***

Giscard és vist com a inconstant i lleuger, fràgil, tecnòcrata, conservador i allunyat de la gent. Mitterrand era vist com a prudent i experimentat, realista, constant, sentit d'estat, apassionat, humà i renovador.

Per a això calen investigacions de l'opinió pública de tipus qualitatiu (dinàmica de grups, tècnica Delphi, etc.) i de tipus quantitatiu (enquestes, panels, enquestes de mostra dinàmica (*tracking*), enquestes després de la votació). El PINS (*Political Information System*). Sistema informàtic que processa molta informació, usat per primera vegada en 1980 amb dades de sondeigs, dades demogràfiques, informació històrica electoral (uns 15 anys), estudis qualitius, etc. Informació d'accés lliure: resultats electorals anteriors, cens, estudis i baròmetres públics, enquestes publicades per la premsa, estudis sociològics, estudis de perspectiva econòmica, premsa, etc.

Després cal establir els **públics**. Públic per afinitat: exclosos, exclosos dèbils, indecisos (crítics i estructurals), afins dèbils, afins. Per altres categories: edat, gènere, professió, geografia, etc. Líders d'opinió, abstencionistes.

### **Pla de comunicació**

Coneixement del context

Públics

Discurs general de la campanya

Programa general i programes sectorials

Línies de crítica als adversaris

Mitjans de comunicació que utilitzarem (risc de relacions perilloses)

Seguiment

Candidat

Papers dels primers candidats

Campanyes secundàries

Mitjans de mobilització

Mitjans de distribució

Organitzacions civils afins

## Tema 6

### Comportament polític: models, factors i tendències

#### 1 L'interès per la política 2 Actors polítics 3 Formes d'acció política 4. Epíleg

Vallès (2001) 309-329

### 1 L'INTERÈS PER LA POLÍTICA

Totes les persones fem política. Generalment, de manera conscient; però no sempre. I totes actuem políticament amb la nostra càrrega individual de valors, ideologies, classe o sector social, geografia, moment històric i cultura política de la qual formem part.

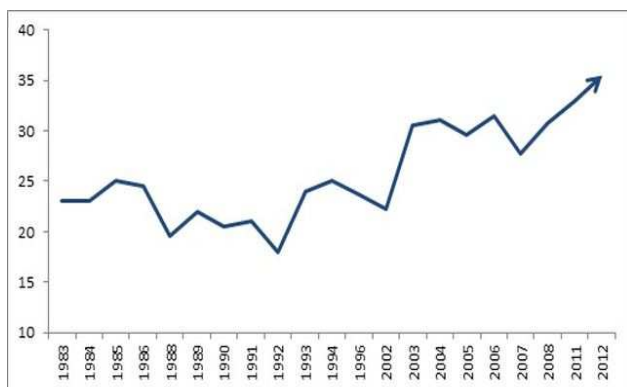
#### 1.1. Acció política

Conducta individual o de grup que incideix en el procés de gestió dels conflictes socials. Pot ser des de la canalització i formulació de demandes, el reclutament de dirigents polítics, l'elaboració i execució de polítiques públiques, protestes, resistència, discussions, manifestacions, opinions, cartes de queixa o sol·licitud, etc.

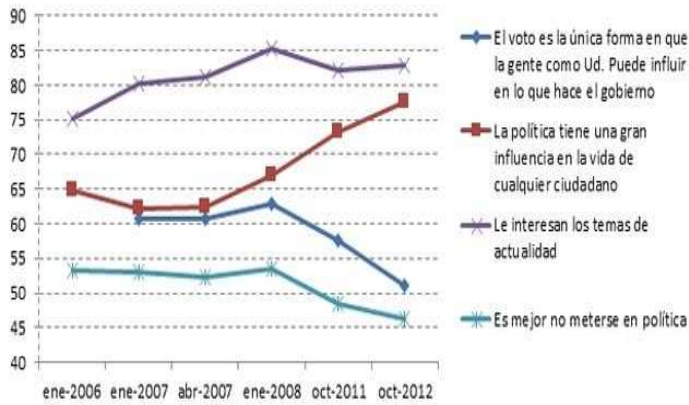
#### 1.2. Activitat política

Ocupa només una part del temps i les preocupacions: família, treball, oci, amics...

Només una minoria (2%) sol concentrar l'acció política institucionalitzada en els àmbits locals, autonòmics, centrals. Només entre un 12% i un 30% tenen un interès relativament alt per la política. L'interès general per la política depèn dels països: ESE (2010). Espanya tercer país per la cua (28%), França (45%), Alemanya (58%) i Dinamarca (70%).



Evolució de l'interès per la política a Espanya



## Canvis en la mirada sobre la política a Espanya

### 1.3. Intensitat i especialització en l'acció política

Les accions polítiques individuals depenen de la intensitat que tinga la política en la vida de cada persona i del nivell d'especialització a què s'arriba.

Partint de la **intensitat**, els estudis de comportament en les democràcies liberals indiquen tres grans categories de ciutadans:

Els totalment indiferents a la política, també anomenats apàtics, que se situen al voltant del 33% de la població.

Els que tenen un interès intermitent i desigual per la política, anomenats espectadors, que se situen al voltant del 50%-60% de la població.

Els que tenen un interès alt o molt alt, professionals, militants, mobilitzats, també anomenats gladiadors, entre el 2% i el 15%.

**ATENCIÓ! No hem de confondre actituds i comportaments polítics, amb comportaments electorals.**

Partint de l'**especialització**, els estudis de comportament estableixen una classificació més complexa:

Els **inactius**: no intervenen i s'especialitzen en la inhibició.

Els **volants**: limiten l'activitat a votar.

Els **comunicadors**: els interessa informar-se, debatre i criticar.

Els **activistes locals**: participen en activitats de l'àmbit immediat (barri, poble).

Els **voluntaris socials**: actuen en l'àmbit social en iniciatives puntuals mediambientals, d'assistència social, de solidaritat, ONG, immigració, etc.

Els **militants**: participen de manera permanent en activitats socials, sindicals o polítiques.

Els **activistes totals**: l'activitat política és el centre de les seues preocupacions.

El llenguatge popular i mediàtic té tendència a distingir entre *la gent, la ciutadania, la majoria*, etc., i *els polítics, la classe política*, i ocasionalment, *els que viuen de la política* (polítics, assessors, periodistes, etc.).

***Cal no confondre-ho amb dos conceptes que s'han obert pas en els últims anys: elits extractives i casta.***

Les característiques del sistema polític, les institucions que el conformen, la cultura política dominant, les pulsions de canvi i reforma configuren les oportunitats de participació política.

## **2. ACTORS POLÍTICS**

Per què, en una mateixa comunitat política i en un mateix moment històric, unes persones actuen políticament i unes altres no?

Quan parlàvem d'actituds polítiques ja vam citar dues explicacions teòriques:

La conductista (model sociocultural): les persones actuem en funció del procés de socialització social i cultural.

La teoria de l'elecció racional (model econòmic): les persones actuem seguint una lògica que prioritza l'interès propi, encara que això tinga conseqüències negatives en termes generals (teoria de l'acció col·lectiva).

Caldria afegir-hi, l'explicació institucional: les persones actuem d'acord amb un *pensament institucional*, d'acord amb preceptes, valors, formes de comportament institucionalitzats i que valorem positivament.

Les actituds polítiques, en qualsevol cas, aniran associades al caràcter personal del subjecte i a la posició que ocupa en l'estructura social.

En aquest sentit, l'estudi de l'edat, el gènere, el nivell de formació, la situació laboral, el lloc on viu, la llengua que parla, etc., serveix per a apuntar comportaments polítics previsibles, sempre en termes probabilístics.

### **2.1. Edat**

Les persones tenim una responsabilitat diferent respecte a nosaltres mateixos i respecte a qui ens envolta al llarg de la nostra vida.

Generalment, comencem amb una intensitat política baixa, acostuma a créixer durant la maduresa, i disminueix quan arribem a la vellesa.

Va lligada també amb altres qüestions vitals: etapa de creixement i formació, accés a la vida activa i al món laboral, emancipació dels pares, formació d'una família, desenvolupament laboral i familiar, jubilació, etc.

## **2.2. Gènere**

Tradicionalment, fins a les últimes dècades, les dones han estat socialitzades en la marginalització respecte qualsevol dimensió pública, i això comportava marginació en el món educatiu, laboral i social. La política quedava igualment com una cosa d'homes i, fins i tot, quan la dona té dret a vot, hi ha una tendència socialment gran que el vot el decidisca l'home dins la família.

Ara bé, en les societats desenvolupades i avançades han modificat profundament aquesta realitat tradicional.

Progressivament, s'ha igualat el nivell i les formes de participació; encara que això no vol dir que el sistema de preocupacions, preferències i opcions de les dones siga el mateix dels homes.

## **2.3. Nivell d'instrucció**

Hi ha autors que consideren que, en aquests moments, és l'indicador més potent per explicar o «predir» comportaments polítics. L'educació no sols facilita més informació, permet també interpretar i processar la informació i generar coneixement.

Permet expressar millor les posicions pròpies i defensar més adequadament els interessos individuals i grupals.

Indueix a participar més activament i amb més capacitat per a influir en les polítiques.

## **2.4. Posició social i professional**

És un factor molt important del comportament polític.

Més nivell de renda, més qualificació professional i posicions de direcció en el món professional comporten més intervenció en política. I, en sentit invers, menys nivell de renda, menys qualificació professional, menors responsabilitats professionals o situació d'atur, menor nivell de participació.

Jubilats i parats serien els col·lectius menys proclius a la participació política. Ara bé, novament cal no confondre comportament polític i comportament electoral. Els jubilats voten bastant més que els aturats.

## **2.5. Final**

Els factors (edat, gènere, classe, nivell educatiu, nivell professional, etc.) s'entrecreuen i es reforcen en el sentit d'un comportament polític més actiu o més passiu, segons els casos. Però, a més dels factors personals estructurals, que hem citat, hi ha dos elements que en les anàlisis de comportaments solen tenir-se molt en compte per a predir intervencions i actuacions polítiques.



La participació en activitats col·lectives de qualsevol tipus: culturals, esportives, religioses, socials, sindicals, etc.

Es considera que, a major participació, més capacitat d'acció i influència social (i política). I una marcada definició ideològica (és a dir, sistema de valors forts), s'entén també com a major inclinació a l'acció política.

Això explica que els extrems siguen més militants (i visibles) que els centres de les escales ideològiques.

### 3. FORMES DE FER POLÍTICA

Hi ha múltiples formes de fer i actuar en política, de manera convencional i no convencionals. Una ordenació:

**Accions individuals i de grup.** Pot haver-hi una acció política individual quan la política sempre afecta a tota la comunitat política? Pot haver-hi una acció individual que no afecte a una part o a tota la comunitat? No. Tota acció individual pública genera un moviment col·lectiu (de dimensions variables) o afecta sectors socials i col·lectius (l'acció individual pot ser discreta i no pública); però tindrà efectes col·lectius.

Ara bé, analíticament, és interessant estudiar les motivacions personals, els estímuls de l'entorn, el moment històric, etc.

A més, les persones concretes són importants en política. Els canvis històrics no depenen d'una força impersonal, sinó de les accions humanes individuals, acumulades col·lectivament; és el que tracten d'explicar les teories de l'acció col·lectiva i les matemàtiques del caos.

**Accions espontànies i esporàdiques, o accions coordinades i estables.** El més habitual, o si més no el que més efecte polític i social produeix, són les accions organitzades, coordinades i estables i amb graus d'afiliació o simpatia mantinguts en el temps.

**Accions convencionals i no convencionals.** Les formes convencionals són aquelles que ja estan institucionalitzades i són acceptades com a vàlides per la comunitat política majoritàriament (debatre, manifestar-se, afiliar-se, votar, etc.).

Les formes no convencionals són les que tenen un rebuig social d'importants sectors de la població, generen situacions socialment conflictives (dret a la salut, incompliment de la llei) i fins i tot són formes que incorporen, en major o menor mesura, formes de violència (ocupació de locals, *escraches*, talls improvisats de trànsit, vagues de fam, insubmissió, desobediència civil, violència política).

Tradicionalment, els estudis prestaren atenció i la legislació liberal-democràtica regulà els sistemes d'acció política convencional. I els no convencionals tendien a quedar com un problema d'ordre públic.

En les últimes dècades, els estudis també s'han dirigit als sistemes no convencionals, han recordat que formes que ara són convencionals (p. ex. manifestacions de protesta) en altres èpoques eren no convencionals.

A més, en les últimes dècades, la societat ha acceptat progressivament com a vàlids els sistemes d'acció política no convencional de caràcter pacífic i, en el món occidental, ha rebutjat les formes violentes.

### 3.1. Formes convencionals

Classificació més habitual:

**Procés electoral.** Votar, seguir la campanya, participar en la campanya, persuadir a altres perquè voten el teu candidat, ser candidat, etc.

**Creació d'opinió.** Informar-se, debatre, enviar cartes a periòdics, telefonar a ràdio i TV, escriure-hi articles...

**Contacte amb institucions i autoritats.** Enviar cartes i missatges, sol·licitar entrevistes, firmar peticions, etc.

**Mobilització política organitzada.** Participar en manifestacions autoritzades, participar en grups i moviments, formar part de partits, contribuir econòmicament a mantenir formacions socials i polítiques, etc.

### L'acció política electoral

El comportament electoral ha centrat molts dels estudis de la ciència política perquè: les eleccions legitimen els governs, les eleccions mostren el vincle de l'individu amb la comunitat política i perquè és una acció política i un comportament fàcilment observable.

La tipologia d'acció política electoral és diversa: assistir a mítings, actuar com a voluntari en les campanyes, aportar diners, i, sobretot, pot votar. Els estudis de ciència política han centrat l'atenció en tres elements: participació, orientació del vot i volatilitat.

### Participació electoral

Votar o abstenir-se és el primer problema electoral.

Els índexs de participació varien molt d'un país a un altre. Des del 90% al 50%.

Ara bé, no totes les eleccions mobilitzen igual. Això fa parlar d'eleccions de primer ordre (valorades pels ciutadans com a més importants): presidencials o parlamentàries generals, autonòmiques, locals, europees, etc. Per exemple, a la Comunitat Valenciana

en les Generals del 2011 votà el 74,2%; en les autonòmiques del mateix any el 70,2% en les locals el 70,5%, i les europees del 2014, només el 49,1%. En les autonòmiques del 2015, ho va fer el 69,6% i en les locals el 70,1%.

Però, a més del tipus d'elecció, les qüestions conjunturals, com ara, els moments de forta competència electoral (eleccions de canvi o resistència) afavoreixen una competència electoral més alta.

#### **Comunitat Valenciana**

##### **Participació en les eleccions generals**

Any	Participació
<b>1989</b>	<b>74,8</b>
<b>1993</b>	<b>81,7</b>
<b>1996</b>	<b>81,7</b>
<b>2000</b>	<b>72,7</b>
<b>2004</b>	<b>77,7</b>
<b>2008</b>	<b>78,8</b>
<b>2011</b>	<b>74,2</b>

Per què votar?

Teoria de l'elecció racional: abstenir-se és el més racional (escàs pes del vot individual, elevats costos en temps i informació per a decidir racionalment el vot).

Teoria sociocultural. Uns col·lectius són més proclius a votar que uns altres, en funció de coneixements i nivell d'integració i socialització.

#### **Orientació electoral**

A qui votar? Múltiples opcions. Tendència a concentrar el vot en poques: entre 2 (països de tradició majoritària) i 10 o 12 significatives (països de tradició proporcional), generalment.

Dades electorals detallades de les Eleccions Corts Valencianes 2015					
Dades generals de l'elecció					
			Número	%	
<b>Cens</b>	3.609.265	<b>Votants</b>	2.510.459	69,6	
		<b>Abstenció</b>	1.098.806	30,4	
<b>Vàlids</b>	2.475.263	<b>A candidatura</b>	2.441.180	98,6	
		<b>Blancs</b>	34.083	1,4	

Candidatura	Sigles	Vots	%	Diputats
Partido Popular	PP	658.612	26,98	31
Partido Socialista Obrero Español	PSOE	509.098	20,85	23
Coalició Compromís: Bloc-Iniciativa-Verds	COMPROMÍS	456.823	18,71	19
Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía	C's	309.121	12,66	13
Podemos	PODEMOS/PODEM	282.389	11,57	13
Esquerra Unida País Valencià-Els Verds-Esquerra Republicana País Valencià-Alternativa Socialista: Acord Ciutadà	EUPV-EV-ERPVA-S:AC	106.917	4,38	
Unión Progreso y Democracia	UPyD	28.754	1,18	
Partido Animalista contra el Maltrato Animal	PACMA	19.781	0,81	
Guanyem País Valencià	GANEMOS	18.322	0,75	
Vox	VOX	10.336	0,42	
España 2000	ESPAÑA 2000	7.509	0,31	
Som Valencians	SOMVAL	6.835	0,28	
Falange Española de las J.O.N.S.	FE de las JONS	3.569	0,15	
Partido Comunista de los pueblos de España	PCPE	2.925	0,12	
Recortes Cero	RECORTES CERO	2.906	0,12	
Ciudadanos de Centro Democrático	CCD	2.510	0,10	
Poble Democràtic Podem	POBLE	2.210	0,09	
Esaños en Blanco	EB	1.806	0,07	
Coalició Junts	JUNTS	1.476	0,06	
Units x València	UxV	1.438	0,06	
Avant	AVANT	1.322	0,05	
Foro Demócrata	FDEE	1.310	0,05	
Partido Libertario	P-LIB	1.219	0,05	
Els Verds - L'Alternativa Ecologista	EV-AE	1.149	0,05	
Esperanza Ciudadana	Es.C.	1.129	0,05	
La Coalición Nacional	LCN	1.106	0,05	
Movimiento Social Republicano	MSR	603	0,02	

A qui votar? Depèn de les fractures socials, divisòries, *cleavages* presents en una comunitat política (social: esquerra-dreta, dalt-baix, dins-fora; religiós: confessions diferents; nacional: diversos projectes nacionals; polític: elits-població, nou-vell, etc.). Depèn de les opcions personals: atracció dels líders, tradició de vot familiar, vot d'altres eleccions, etc., de la persuasió electoral: mobilització i atracció per les campanyes, i de la conjuntura: vot de càstig, vot de por...

## Volatilitat electoral

Estabilitat i canvi en l'orientació del vot individual.

Hi ha qui no canvia mai d'opció (inclosa l'abstenció) i qui és més canviant.

En les últimes dècades, en tots els països ha disminuït la fidelitat electoral i ha augmentat la volatilitat dins (o no) d'un mateix bloc ideològic.

Les decisions electorals individuals sempre tenen una dimensió col·lectiva: produeixen governs amb opcions polítiques diferents, produeixen representació i produeixen legitimitat.

## Altres formes d'acció política convencional

Quasi un 30% tendeixen a inhibir-se de la política (més dels que s'abstenen).

**Formació d'opinió.** Entre el 60 i el 80% discuteix amb amics i familiars amb certa freqüència de política.

**Contacte amb les autoritats polítiques.** Menor com major siga l'àmbit de representació.

**Mobilització organitzada.** Molts participen en la firma de sol·licituds i manifestos; molts menys militen en organitzacions socials; menys encara en grups polítics...

### 3.2. Formes d'acció política no convencional

Són formes de fer política que entren en conflicte amb alguns valors dominants, es fan al marge de les formes institucionalitzades, a voltes en contra de la legalitat establida i per qui confia poc en l'eficàcia de les formes convencionals.

Són de tipus molt divers: des de resistència pacífica, i desobediència civil i legal fins a la destrucció violenta de béns.

Actes testimonials físics o culturals (tancaments, vaga de fam, reunions festives).

Obstrucció d'activitats (bloqueig del trànsit, ocupacions de locals, boicot d'actes públics, etc.).

Pintades.

Reivindicacions de llocs públics.

Boicot a serveis o productes.

Resistència a complir obligacions legals (pagament d'impostos, taxes, servei militar obligatori, etc.).

Manifestacions il·legals.

Vagues salvatges.

Destrucció de béns públics, agressions contra persones: formes de lluita que utilitzen la violència i s'acosten a les accions terroristes.

Generalment, les accions NO convencionals busquen l'espectacularitat mediàtica i l'impacte mediàtic fort i de gran visibilitat, sobretot quan la notícia arriba als mitjans de comunicació televisius. Però l'espectacularitat pot tenir una doble cara: visibilitat i promoció, visió negativa i criminalització.

#### Tipologia d'actors polítics individuals

		<b>Activitats polítiques convencionals</b>	
		<b>cap/poques</b>	<b>diverses/moltes</b>
<b>Activitats polítiques NO convencionals</b>	<b>cap/poques</b>	<b>INACTIUS</b>	<b>CONFORMISTES</b>
	<b>diverses/moltes</b>	<b>CONTESTATARIS</b>	<b>REFORMISTES ACTIVISTES</b>

#### **4. EPÍLEG. Augmenta l'activitat política dels ciutadans?**

Els estudis del capital social indiquen que està disminuint en les democràcies liberals. L'evolució demogràfica, els valors postmaterials individualistes i la fragmentació social i laboral tampoc no afavoreixen la participació. Ara bé, l'increment de la formació i de la informació afavoreix una intervenció més cognitiva. El que sembla evident és que les formes de participació estan canviant i que hi ha dinàmiques de politització-participació i despolitització-inhibició canviant i obertes.

## **Tema 7**

### **Eleccions i representació**

**1** Funcions polítiques de les eleccions   **2** Característiques i elements necessaris de les eleccions   **3** Tipus d'eleccions

---

Del Àguila (2002), capítol 9, i Caminal (2012) 369-380

#### **1. FUNCIONS POLÍTQUES DE LES ELECCIONS**

Les eleccions són transcendents en els sistemes democràtics. Són el reconeixement de la voluntat popular. Obren les portes al poder institucional, de manera lliure i sense violència. Són un acte de participació política ciutadana d'especial transcendència.

El sistema electoral, per tant, és un instrument essencial del joc polític democràtic. En el procés electoral, es configura el sistema de partits i la tipologia d'aquest sistema.

Les eleccions tenen quatre funcions bàsiques i un munt de subfuncions:

1. Generar participació
2. Produir representació
3. Proporcionar govern
4. Oferir legitimitat

##### **1.1. Generar participació**

Les dictadures estructuralment anul·len o manipulen qualsevol sistema de participació. La participació electoral no és l'única manera de participació política. La participació electoral no es limita al fet de votar; però

- a) Expressa en vots les preferències polítiques de l'electorat.
- b) Tria entre partits i programes polítics diferents.
- c) Exerceix influència política: exclou i inclou temes en l'agenda política.

##### **1.2. Produir representació**

La titularitat del poder està en cada una de les persones d'una comunitat política, però no l'exercici: cal distingir entre titularitat i exercici. El procés electoral fa possible:

- a) Seleccionar i elegir les elits polítiques i els seus líders.
- b) Atorgar un mandat representatiu fonamentat en les eleccions.
- c) Reflectir el pluralisme de la societat dins d'unes institucions polítiques.

La qüestió de la representació és central en la concepció de les democràcies actuals. La democràcia atenesa i l'actual no són sistemes comparables. No tenen res a veure, llevat del nom.

La democràcia actual beu en la tradició del republicanisme més que en la democràcia. La idea de representació és present en la república de Roma: Senat i tribuns de la plebs

(noblesa i poble), i també en les corts i parlaments medievals (estaments vs. rei) i en l'estat absolut (el rei representa la sobirania de l'estat).

En la democràcia actual hi ha una tensió entre democràcia directa i idíl·lica (*la democràcia és el govern del poble, pel poble i per al poble*, Lincoln) i democràcia com a procediment legitimador del govern (*sistema de govern en el qual els representants polítics són elegits democràticament pel poble*, Schumpeter) o, de manera realista i pragmàtica com «*la forma de govern menys dolenta*» (Churchill).

La tensió igualadora i la tensió elitista i diferenciadora sempre hi és present.

El parlament és l'eix de la representació.

En els parlaments moderns hi ha representants, no delegats, tenen un mandat representatiu (no imperatiu), no revocable i vinculat a l'interès general i col·lectiu (no a un interès particular). El parlament representa una única nació, no un conjunt de parts o interessos enfrontats. Però amb la democratització de l'estat liberal (passar del vot d'un grup social minoritari al vot de tota la ciutadania) es va produir, curiosament, una pèrdua de poder real de representats i de representants. PER QUATRE MOTIUS:

***L'escala de representació és elevada.***

Parlament Europeu 1/676.188

Congrés 1/102.300

Corts Valencianes 1/35.600

Ajuntament de València 1/18.000

***La relació directa elector-elegit es perd.***

En els sistemes proporcionals amb cos electoral gran es despersionalitza la relació i l'elecció.

Només en els sistemes electorals majoritaris i uninominals hi ha relació directa (quan el cos electoral és reduït).

***La vinculació emocional del ciutadà és desigual.***

La sensació de representació del ciutadà és inversament proporcional a la dimensió de l'espai representat: UE-Congrés-Corts-Ajuntament.

***La independència del diputat disminueix.***

La independència del diputat és inversament proporcional al pes del partit en les decisions i en l'elecció de candidats.

### **1.3. Proporcional govern**

Tant en els sistemes parlamentaris com en els presidencials es genera un govern legitimat electoralment, ja que les eleccions permeten:

- a) Crear un suport polític que sostinga el govern.
- b) Crear una oposició parlamentària que controle al govern.
- c) Establir l'orientació general de les polítiques públiques.



#### **1.4. Oferir legitimitat**

Les eleccions tanquen un període polític. I, amb això, legitimen el sistema polític, els partits polítics que hi participen i la designació de govern. Estableixen la comunicació política més intensa, ja que fan possible la interacció entre opinió pública i elits. Contribueixen a la socialització política i a la formació i modificació de la cultura política de la ciutadania.

## **2. CARACTERÍSTIQUES I ELEMENTS NECESSARIS DE LES ELECCIONS**

### **2.1. Característiques del sufragi democràtic**

Hi ha cinc característiques perquè es pugui parlar de sufragi democràtic. Si en falta alguna, no es pot parlar d'eleccions lliures i pluralistes.

Universal, per a homes i dones.

Lliure: no és democràtic un sistema de votació sense elecció o sense decisió.

Igual: una persona, un vot.

Directe: és a dir, sense intermediaris.

Secret: el vot públic o obert és coercitiu.

### **2.2. Condicions per al vot**

Estar inscrit en el cens: hi ha inscripcions obligatòries i voluntàries.

Requisits per a votar: nacionalitat, exercici dels drets civils i capacitat psíquica.

Requisits específics per a ser elegit i incompatibilitats.

#### **Condicions per al vot (Espanya)**

1. El dret de sufragi correspon als espanyols majors d'edat que no estiguen compresos en cap dels supòsits previstos en l'article següent.

2. Per al seu exercici és indispensable la inscripció en el cens electoral vigent.

3. En el cas d'eleccions municipals, incloses les eleccions a cabildos, a consells insulars, al Consell General de la Vall d'Aran i a juntes generals és indispensable per al seu exercici figurar inscrit en el Cens d'Espanyols Residents a Espanya.

4. No tenen dret de sufragi:

a) Els condemnats per sentència judicial ferma a la pena principal o accessòria de privació del dret de sufragi durant el temps del seu compliment.

b) Els declarats incapaços en virtut de sentència judicial ferma, sempre que la mateixa declare expressament la incapacitat per a l'exercici del dret de sufragi.

c) Els internats en un hospital psiquiàtric amb autorització judicial, durant el període que dure el seu internament sempre que en l'autorització el jutge declare expressament la incapacitat per a l'exercici del dret de sufragi.

### **Etapas del procés electoral (Espanya)**

Prèviament: debat polític permanent, elecció en els partits de candidats, definició del programa electoral, etc.

1. Convocatòria legal de les eleccions (segons el tipus).
2. Termini per a presentar candidatures.
3. Proclamació de les candidatures.
4. Precampanya.
5. Campanya.
6. Dia o dies de les eleccions.
7. Escrutini: vots emesos, vots nuls, vots vàlids, vots en blanc, vots a candidatures. Vots per correu, vots d'interventors.
8. Resultats provisionals.
9. Impugnacions i contenciosos.
10. Vots del CERA.
11. Proclamació dels resultats i dels elegits.

A més, administració electoral: membres de meses, representants de l'Administració, logística...

### **3. TIPUS D'ELECCIONS**

A Espanya hi ha 5 tipus d'eleccions per a quatre nivells de govern: europeu, estatal, autonòmic i local. No hi ha eleccions directes per a triar representants en les institucions supramunicipals de caràcter local: diputacions, consells insulars, comarques, mancomunitats, etc.

Les eleccions directes per a triar representants són el sistema absolutament dominant. El recurs a la participació directa a través de referèndums (siguen decisius o consultius) és molt difícil a Espanya.

### **3.1. Parlament Europeu**

Les eleccions al Parlament Europeu són cada 5 anys (les pròximes al maig del 2019) i s'elegeixen 54 diputats.

Trets propis: no hi ha llei específica (a diferència del que és habitual en la UE), circumscripció única a tota Espanya i no hi ha barrera electoral.

Trets comuns amb la resta d'eleccions: proporcional amb fórmula D'Hondt, llistes bloquejades i tancades.

Índex de proporcionalitat major, coalicions de partits menors, menor nivell de participació (eleccions de tercer ordre), tendències a votar contra el govern, major abstenció passiva i activa (blancs i nuls).

Potencialment, major nombre de partits, major fragmentació i més oportunitats per a partits menuts. En la pràctica, aquesta hipòtesi no acaba de manifestar-se, excepte en situacions de crisi.

**2014:** PP 16, PSOE 14, L'Esquerra Plural 6, Podem 5, UPyD 4, Coalició per Europa 3, L'Esquerra pel dret a decidir 2, Ciutadans 2, Els Pobles Decideixen 1, Primavera Europea 1.

### **3.2. Ajuntaments**

Les eleccions locals són cada 4 anys, el 4t diumenge de maig.

Reforma LOREG 2011: dificulta les mocions de censura amb trànsfugues: majories qualificades.

Llistes paritàries: a partir del 2011 les llistes electorals ha de ser paritàries en els municipis de més de 3.000 habitants.

Poden votar els ciutadans de la UE. Des del 2011, també van poder votar els ciutadans dels països amb acords de reciprocitat (Bolívia, Cap Verd, Xile, Colòmbia, Equador, Islàndia, Noruega, Nova Zelanda, Paraguai i Perú). Requisits: inscriure's en el cens electoral, major de 18 anys, no estar privat del dret de sufragi actiu, estar empadronat, tenir el permís de residència i haver residit legalment 5 o 3 anys en el cas de Noruega.

Des del 2011, s'impedeix el vot als espanyols no residents en el municipi.

5% de barrera electoral. Fórmula D'Hondt. Llistes tancades i bloquejades

Fins a 100 residents: 3 regidors, de 100 a 250: 5, de 251 a 1.000: 7, de 1.001 a 2.000: 9, de 2.001 a 5.000: 11, de 5.001 a 10.000: 13, de 10.001 a 20.000: 17, de 20.001 a 50.000: 21, de 50.001 a 100.000: 25. De 100.001 en avant, un regidor més per cada

100.000 residents o fracció; se n'afegeix un de més quan el resultat siga un nombre parell.

Major dispersió de formacions i partits

### **3.3. Diputacions provincials**

No n'hi ha a Astúries, Cantàbria, La Rioja, Madrid, Múrcia i Navarra. Al País Basc són diputacions forals i concentren molt del poder que en altres llocs és autonòmic.

Els membres de les diputacions no són elegits directament. El nombre de diputats depèn del nombre d'habitants de la província: fins a 500.000 habitants: 25 diputats; de 500.001 a 1.000.000: 27; d'1.000.001 a 3.500.000: 31; de 3.500.001 en avant: 51.

Els diputats de cada província es reparteixen entre els districtes judicials: un diputat mínim per cada partit judicial i després es distribueixen els restants de manera proporcional a la població.

Una vegada que es constitueixen els ajuntaments, es prenen, per a cada partit judicial, els vots de tots els partits que han obtingut representació (almenys un regidor). Entre ells es reparteixen els escons, segons la fórmula D'Hondt.

Els diputats provincials es trien, en cada partit judicial, d'entre els regidors elegits d'un partit en algun municipi del partit judicial.

Els resultats són un procés de selecció indirecta amb biaix majoritari i elevat grau de repartiment partitocràtic dels escons.

### **3.4. Comunitats autònomes**

4 autonomies (de moment) amb ritme parlamentari propi: Andalusia, Catalunya, Galícia, País Basc.

13 amb ritme parlamentari conjunt i unit al sistema local.

Hi ha autors que consideren, amb bastant acceptació, que els sistemes autonòmics han seguit el principi de dificultar la representació de forces minoritàries de caràcter localista, provincialista, regionalista, nacionalista o d'altre tipus.

Fins ara han prevalgut els grans partits estatals (PP, PSOE) i els partits nacionalistes forts (PNB, CiU i, en menor mesura, CC).

Circumscripcions plurinominals. De base provincial, excepte a les illes i a Astúries i Múrcia.

Sistema proporcional; però la demografia, el tipus de circumscripcions i la fórmula D'Hondt distorsionen la proporcionalitat.

L'element més distorsionador és la magnitud del districte en funció de la població.

Les barreres d'exclusió són diverses.

3% cada circumscripció (= Congrés de Diputats): Andalusia, Aragó, Astúries, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Catalunya, Navarra, País Basc.

5% cada circumscripció (= ajuntaments): Balears, Galícia. Ceuta i Melilla

5% comunitat autònoma: Cantàbria, Madrid, Múrcia, La Rioja, Extremadura, Comunitat Valenciana

30% circumscripció i 6% comunitat autònoma: Canàries

Els parlaments solen ser més proporcionals i amb sistemes de partits més complexos (hi ha diverses Espanyes electorals i polítiques); però presenten un grau de desproporcionalitat alt i, en alguns casos, una capacitat d'exclusió dels petits partits molt elevada.

### **3.5. Senat**

208 elegits directament i 58 designats o d'elecció indirecta.

Quatre senadors per districte provincial (criteri general): 188.

Tres en les illes grans: Gran Canària, Mallorca i Tenerife. 9.

Dos senadors per cada ciutat autònoma de Ceuta i Melilla. 4.

Un per a les illes o agrupacions menors: Eivissa-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote i La Palma. 7.

Després de cada elecció autonòmica es designen senadors territorials: 58.

Sistema majoritari.

Circumscripció plurinomial (excepte en les illes menors).

Vot plural limitat (excepte Ceuta, Melilla i illes menors).

### **3.6. Congrés dels Diputats (350 diputats)**

Principi formal de representació proporcional. Orienta la distribució de 248 dels 350 diputats. S'aplica en la distribució dels escons de cada circumscripció, excepte en dues circumscripcions.

Fórmula D'Hondt. Afavoreix lleugerament els grans partits en els districtes mitjans i grans.

### Fórmula D'Hondt (circumscripció de 9 escaños)

Partido	Votos	% 9 dip	Diput prop	Diput					
				D'Hondt	Votos/1	Votos/2	Votos/3	Votos/4	Votos/5
A	530	3,33	3	4	530,00 1	265,00 3	176,67 7	132,50 9	106,00
B	418	2,63	3	3	418,00 2	209,00 6	139,33 8	104,50	
C	260	1,63	2	1	260,00 4	130,00			
D	225	1,41	1	1	225,00 5	112,50			
total	1433	9,00	9	9					

Cambrà de grandària reduïda: només 350 diputats. Una de les menors d'Europa. Redueix la proporcionalitat

Províncies com a districtes electorals; si les circumscripcions foren autonòmiques, augmentaria la proporcionalitat.

Nombre mínim de diputats per districte (2). 102 diputats dels 350 són determinats per una lògica de sistema majoritari (quasi el 30% del congrés).

Quatre tipus diferents de circumscripcions existents: majoritària (trien entre 1 i 6 representants) i així es trien 147 diputats i diputades; semimajoritària (trien entre 7 i 9 representants) i així es trien 76 diputats i diputades; semiproportional (trien entre 10 i 15 representants) i així es trien 44 diputats i diputades, i proporcional (trien més de 15 representants) i així es trien 83 diputats i diputades.

### Distribució de diputats per circumscripcions (Congrés)

TIPO DE CIRCUNSCRIPCIÓN	PROVINCIA	DIPUTADOS QUE ELIGEN	TOTAL DE DIPUTADOS	TOTAL DE DIPUTADOS ACUMULADO
<b>MAYORITARIA</b>				
2 (2)	Ceuta, Melilla	1	2	2
1 (3)	Soria	2	2	4
8 (11)	Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel, Zamora	3	24	28
9 (20)	Álava, Albacete, Burgos, Cáceres, Lérida, Lugo, Orense, La Rioja, Salamanca	4	36	64
7 (27)	Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, León, Navarra, Valladolid	5	35	99
8 (35)	Almería, Badajoz, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Jaén, Tarragona, Toledo	6	48	147
<b>SEMIMAYORITARIA</b>				
4 (39)	Granada, Pontevedra, Tenerife, Zaragoza	7	28	175
6 (45)	Asturias, Baleares, Cádiz, La Coruña, Las Palmas, Vizcaya	8	48	223
<b>PROPORCIONAL</b>				
2 (47)	Málaga, Murcia	10	20	243
2 (49)	Alicante, Sevilla	12	24	267
1 (50)	Valencia	16	16	283
1 (51)	Barcelona	31	31	314
1 (52)	Madrid	36	36	350

Barrera electoral del 3% en cada circumscripció i, a més, la distribució es fa sobre el total de vots vàlids i no sobre el total de vots a candidatures.

Llistes de candidats tancades i bloquejades

### Conclusió

El sistema electoral espanyol té el nivell de desproporcionalitat més elevat de tots sistemes proporcionals, i fins i tot és més desproporcionat que alguns dels sistemes majoritaris. Els criteris de representació proporcional que afirma la Constitució tenen com a intenció reflectir amb exactitud el pluralisme polític, o simplement fan referència a una tècnica de càlcul i no defineixen el principi de representació a seguir: majoritari o proporcional? Passa el segon, i, per tant, la classificació del sistema espanyol en el Congrés és majoritàriament majoritari (més de 2/3 del parlament). Però sense tenir l'element positiu dels sistemes majoritaris: vinculació més directa entre elector i elegit, menor grau de partitocràcia, i major nivell d'autonomia dels elegits respecte als aparells de partit.

Fórmula majoritària reforçada per la dinàmica parlamentària de majoria i oposició, el predomini de governs de legislatura, la projecció de la lògica majoritària a totes les institucions de l'estat, les dinàmiques de vot útil o la reducció de la representativitat de les elits polítiques. Els efectes de desproporcionalitat de la fórmula D'Hondt només es manifesten en 17 de les 52 circumscripcions. El gran element distorsionador és la magnitud de les circumscripcions: 35 majoritàries (147 diputats); 10 semimajoritàries (76 diputats), 4 semiproportionals (44 diputats), i 3 proporcionals (83 diputats). El sistema castiga les terceres forces estatals, beneficia les grans forces estatals (sobretot, les conservadores).

### Desproporcionalitat en les eleccions generals de 2011

Partido	% Votos	Diputados	% Escaños	Escaños prp	Diferencia	Senadores*	% Senadores	Senado prp	diferencia
PP+PAR+UPN+CCN	44,63	186	53,14	160	-26	136	65,38	95	-41
PSOE	28,76	110	31,43	103	-7	54	25,96	61	7
CIU	4,17	16	4,57	15	-1	9	4,33	9	0
IU+ICV+Chunta	6,92	11	3,14	25	14	1	0,48	15	14
UPYD	4,7	5	1,43	17	12	0	0	10	10
PNV	1,33	5	1,43	5	0	4	1,92	3	-1
Amalur	1,37	7	2,00	5	-2	3	1,44	3	0
ERC	1,05	3	0,86	4	1	0	0	2	2
BNG	0,75	2	0,57	2	0	0	0	2	2
CC-NC	0,59	2	0,57	2	0	1	0,48	1	0
Compromís	0,51	1	0,29	2	1	0	0	1	1
FAC	0,41	1	0,29	1	0	0	0	1	1
Geroa Bai	0,17	1	0,29	1	0	0	0	0	0
Equo	0,89	0	0	3	3	0	0	2	2
PACMA	0,42	0	0	1	1	0	0	1	1
En Blanco	0,4	0	0	1	1	0	0	1	1
PA	0,32	0	0	1	1	0	0	1	1
PxC	0,25	0	0	1	1	0	0	0	0
PRC	0,18	0	0	1	1	0	0	0	0
Nº partidos	-	13	-	19	-	7	-	16	-
*electos									

*prp* significa proporcionalitat pura. En el Senat no es comptabilitzen els representants territorials.

## **Tema 8**

### **Sistemes electorals i les seues conseqüències**

**1** Introducció **2** Sistemes electorals **3** Notes sobre el sistema espanyol

---

Del Àguila (2002), capítol 15, i Caminal (2012) 381-401

#### **1 INTRODUCCIÓ. Més qüestions sobre la representació**

Tot sistema electoral té les funcions següents:

Legítima: en tot règim polític, la participació ciutadana legítima.

Representa: mostra les tendències dominants d'una societat.

Recluta elits polítiques: selecciona, renova, crea i destrueix lideratges.

Produeix direcció política: defineix les elits de govern.

Socialitza: participar i acceptar les regles de joc implica un procés de socialització i conformació de valors.

#### **Representació política liberal-democràtica**

Les democràcies liberal-democràtiques són democràcies representatives.

Únicament, mantenen excepcionalment alguns elements de democràcia directa (consells oberts, referèndums, iniciatives legislatives populars...). Els sistemes liberal-democràtics han evolucionat des de fórmules de sufragi censatari molt restringit fins a sistemes de sufragi universal general, passant pel sufragi restringit ampliat i el sufragi universal masculí.

Els sistemes autoritaris o semiautoritaris han tendit a sufragis segregats per motius racials, religiosos, ideològics.

Hi ha països llatinoamericans (Bolívia) amb lògiques multiculturals de representació. També hi ha la tendència occidental actual a legislacions per a garantir la presència de dones o de minories ètniques singulars.

Els mandats del sufragi representatiu són d'apoderament general o mandat representatiu i no hi ha mandat imperatiu.

Els representants responen davant el poble en general periòdicament i no davant els seus electors concrets de manera permanent: hi ha la impossibilitat de conèixer els votants concrets i els mandats concrets, d'agregar-los, etc., en tot moment i en cada decisió. El període de temps del mandat (legislatura) ve determinat legalment i té un caràcter periòdic i un temps màxim insuperable.

#### **Conceptes**



## Abstenció

Abstenció passiva voluntària: no voler votar.

Abstenció passiva tècnica: no poder votar.

Abstenció activa: vot en blanc i vot nul.

El vot nul: generalment, no es té en compte i, per tant, té els mateixos efectes que l'abstenció passiva. Quan és considerat per a calcular la barrera electoral, ajuda a apujar la barrera electoral.

El vot en blanc sovint és computat com a vot vàlid: quan és considerat per a calcular la barrera electoral, ajuda a apujar la barrera electoral.

La barrera electoral canvia en funció que es considere el vot a candidatures, el vot vàlid o el vot emès.

## Sufragi

**Directe** (els electors elegeixen directament els seus governants)

**Indirecte imperatiu** (els electors trien representants que voten obligatòriament un mandat: *president dels EUA.*)

**Indirecte substantiu** (els electors trien representants que voten lliurement uns governants)

**Obligatori** o no

**Personal i directe** (el vot dels electors no és delegable)

**Per correu**

**Desplaçat**

**En l'estranger**

**Per delegació**

Avui regeixen els principis d'**igualtat** i d'**universalitat** del vot. Ara bé, cal aclarir que universalitat de vot no és sinònim d'igualtat de vot.

Sufragi actiu: ciutadà, edat, drets, estar en el cens.

Sufragi passiu: nacionalitat d'origen, residència o veïnatge, edat.

Causes d'inelegibilitat i incapacitat electoral passiva.

Inelegibilitat no és igual a incompatibilitat. La inelegibilitat es produeix abans de les eleccions i comporta que no es pot concórrer a una elecció. La incompatibilitat és després de l'elecció i significa que no pot ser proclamada persona electa.

Llibertat de vot. Absència de coacció. Secretisme. Sense temors raonables. Sense manipulació ni frau electoral. Sense alterar la intenció de sufragi (compra de vots).

Igualtat formal: cada ciutadà un vot. No sempre va anar així (vot plural).

Igualtat de vot real. Substantiva o d'igual valor del resultat: igualtat quantitativa de resultats (percentatges) i igualtat d'eficàcia (similar suport electoral de cada escó).

Com es manifesta parlamentàriament les preferències de la població?

El principi de representació fa referència a la decisió política fonamental per la qual les preferències electorals se substancien en una representació parlamentària concreta (majoria social / pluralisme proporcional) d'acord amb unes finalitats polítiques determinades.

## 2. SISTEMES ELECTORALS

La classificació bàsica dels sistemes electorals és la de majoritaris o proporcionals. Un dels elements més importants per a classificar-los són els índexs de proporcionalitat, que quantifiquen la desviació representativa i no el grau de legitimitat democràtica d'un sistema electoral.

Existeix una relació directa **no determinista** entre els sistemes electorals i els sistemes de partits, estabilitat governamental, rendiment institucional i sistemes polítics dels diferents països. No existeixen sistemes electorals políticament neutres. Tot sistema és producte de decisions polítiques, pactes, i pretén afavorir determinats interessos polítics, socials, institucionals... Els sistemes electorals no determinen la realitat política d'un país ni la qualitat democràtica; però són una «institució política» i tota institució reforça tendències polítiques i socials; encara que els seus efectes muten si canvia la realitat social i política. P. ex. composició de l'actual parlament espanyol.

Incentiven dinàmiques, però no determinen realitats.

### Sobre la proporcionalitat

Com es determina la proporcionalitat? Quan es parla de proporcionalitat, podem estar referint-nos a coses diferents: la distribució d'escons en les circumscripcions; o la manera en què es fa l'escrutini i la fórmula de càlcul electoral que utilitza.

Es fa difícil qualsevol intent de classificació d'un sistema com a proporcional o majoritari: el grau de proporcionalitat (correspondència entre percentatge de vots i percentatge d'escons) d'un sistema determina que se'l considere proporcional o majoritari. En la pràctica, sistemes que es defineixen a si mateixos com a proporcionals (Espanya) són més majoritaris que sistemes majoritaris.

Els sistemes majoritaris deixen sense representació en la circumscripció els vots perdedors (en primera o segona volta), tendeixen a dificultar la representació de les forces minoritàries, solen generar majories de govern estables, permeten (en part) una vinculació directa entre elegit i electors. I fan més fàcil l'atribució de responsabilitats.

Els sistemes proporcionals tracten d'establir una distribució raonablement proporcional dels vots rebuts en una circumscripció pels diferents candidats, tendeixen a facilitar la representació de les forces minoritàries, solen generar majories de govern més inestables i governs de coalició, i fan que la relació dels electors siga amb el partit (i els

seus líders) al qual voten. I, normalment, fan més difícil l'adscripció (i l'assumpció) de responsabilitats.

Un sistema proporcional pur requereix una manera d'escrutini electoral proporcional pur, una circumscripció electoral única, no delimitar el nombre total i exacte d'escons, sinó simplement el percentatge de vots per escó (quedant clar que les restes o vots restants poden donar lloc a escons addicionals), inexistència de primes electorals, inexistència de barrera electoral.

Però fins i tot en els sistemes proporcionals *purs* hi ha una mínima sobrerrepresentació d'algunes forces polítiques.

Empíricament i contràriament al que es creu, ni els sistemes majoritaris condueixen al bipartidisme i ni els proporcionals al pluripartidisme necessàriament. O, el que és igual, les relacions entre sistemes electorals i sistemes de partits no són mecàniques ni deterministes.

A més, els sistemes majoritaris solen generar més estabilitat governamental i oposició més forta, major tendència a la transparència, al rendiment de comptes, a la responsabilitat política, menor tendència a lògiques corruptes, una relació potencialment més directa entre elector i elegit i menor nivell de partitocràcia.

El rendiment d'un sistema electoral depèn de la societat concreta i el moment històric concret.

Els elements que configuren un sistema electoral són:

- la circumscripció electoral,
- les formes de les candidatures,
- la manera d'expressió del vot,
- la manera d'escrutini,
- les primes electorals, i
- les barreres electorals d'exclusió.

### **Circumscripció electoral**

És la divisió del cos electoral basada en el criteri de residència de dret. Espai en el qual s'exerceix el dret de sufragi actiu i organització bàsica del procés electoral.

N'hi ha d'uninominals o plurinominals. Hi ha circumscripcions menudes (0-5 diputats), mitjanes (6-10 escons) grans (més de 10).

La distribució d'escons pot fer-se de forma igualitària (independentment de la població, cas del País Basc, autonòmiques), cercar la proporcionalitat o assignar un nombre de diputats mínims i distribuir proporcionalment la resta (Espanya, CV). La proporcionalitat real en la distribució dels diputats (independentment de la fórmula d'escrutini) depèn de la magnitud de la circumscripció: menudes (sistema majoritari), mitjanes (semimajoritari o semiproporcional), grans: proporcional (a partir de 20 ja no augmenta la proporcionalitat). L'efecte distorsionador de la fórmula d'escrutini (p. ex.,

la fórmula D'Hondt) és irrellevant en comparació amb l'efecte produït per la magnitud de la circumscripció.

La delimitació territorial de la circumscripció és molt important per a configurar la representació, sobretot en circumscripcions de menys de 5 escons, ja que el *gerrymandering* pot alterar significativament els resultats finals.

### **Formes de les candidatures**

Candidatures individuals (personals) o col·lectives (l·listes).

Col·lectives: *l·listes electorals*

Llista tancada i bloquejada (es vota la llista tal qual).

Llista tancada no bloquejada (se'n pot alterar l'ordre).

Llista oberta (es trien els candidats de la llista, d'una llista més àmplia).

Llista oberta vot de barreja o *panachage* (es tria entre diverses l·listes).

NOTA: A les l·listes electorals se'ls dóna una importància desmesurada. Els canvis en les formes de les l·listes no comporten les conseqüències imaginades pels promotors de la reforma.

### **Maneres d'expressió del vot**

Vot únic simple

Vot únic ordinal (ordre de preferència)

Vot múltiple absolut

Vot múltiple limitat

Múltiple acumulatiu

Múltiple fraccionat

Vot múltiple combinat o vot de barreja o *panachage* (de diverses l·listes)

Vot doble a llista tancada i bloquejada i a una candidatura uninominal

Vot preferencial en l·listes tancades i no bloquejades

### **Maneres d'escrutini**

Són les regles per a l'atribució d'escons.

Escrutini majoritari:

Majoritaris simples: majoria simple en una circumscripció s'emporta l'escó o la llista completa (compromissaris estatals en les eleccions presidencials dels EUA).

Majoritaris absoluts: dues voltes i vot alternatiu.

Escrutini proporcional:

Fórmula de quocient sencer i rectificat (vots necessaris per a obtenir un escó): mètode de restes, mètodes de mitjana electoral més alta, fórmula de quocient de Droop, fórmula proporcional pura, fórmula del quocient de candidatura, fórmules de divisors: D'Hondt, Imperiali, Sainte-Laguë pura, Sainte-Laguë rectificada, danesa.

Ara bé, no pot existir una proporcionalitat absoluta, sempre hi ha alguna mena de sobrerrepresentació o d'infrarepresentació de les candidatures, encara que siga menuda.

Primes electorals:

Primes implícites: el sistema de circumscripcions o les fórmules d'escrutini afavoreixen unes forces sobre unes altres.

Primes explícites: una prima d'escons a la candidatura vencedora: Grècia.

Barreres electorals:

Explícites

Tècnica del parlamentarisme racionalitzat: correspon a sistemes proporcionals. Objectiu impedir l'excessiva fragmentació, majories estables i governs forts. 3%-5% dels vots en la circumscripció, vot absolut mínim, escons mínims (Alemanya 3 uninominals). Pots haver-hi barreres múltiples: acumulatives o alternatives. Solen disminuir el grau de proporcionalitat.

Implícites

En funció de la grandària de la circumscripció i les fórmules d'escrutini.

### **3. CONSEQÜÈNCIES. EL CAS D'ESPANYA**

En el disseny del sistema electoral espanyol pesen molt dos elements: 1) Preocupació pel multipartidisme polaritzat i centrífug de la II República. 2) Disseny pensat per a garantir la sobrerrepresentació de les forces conservadores majoritàries (UCD). Reial Decret Llei (RDL) de 1977. Les línies mestres del RDL van ser consagrades en la CE (1978) i en la LOREG 1985, i no van ser alterades en la reforma de la LOREG 2011.

Fins ara ha afavorit governs forts. Permet la presència parlamentària de totes les forces significatives estatals, encara que siguin minoritàries. Garanteix representació parlamentària als partits regionalistes i nacionalistes perifèrics. Genera majories parlamentàries àmplies i permet governs estables.

Però la desproporcionalitat afavoreix els partits estatals majoritaris i conservadors. La mitjana de 6,7 diputats per circumscripció és de les més baixes d'Europa. Té molts elements de sistema majoritari: ràtios diferents d'electors/diputats segons la grandària dels districtes, sobrerrepresentació de les àrees menys poblades i més rurals.

Senat.

208 elegits i 58 designats.

Quatre senadors per districte provincial peninsular: 188.

Tres en les illes grans: Gran Canària, Mallorca i Tenerife. 9.

Dos senadors per cada ciutat autònoma de Ceuta i Melilla. 4.

Un per a les illes o agrupacions menors: Eivissa-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote i La Palma. 7.

Sistema majoritari: circumscripció plurinominal (excepte en les illes menors); vot plural limitat (excepte Ceuta i Melilla, i les illes menors).

Congrés. 350 diputats.

Principi formal de representació proporcional: s'aplica, en part, en la distribució dels escons de cada circumscripció. Orienta la distribució de 248 dels 350 diputats.

Fórmula D'Hondt: afavoreix als grans partits en els districtes mitjans i grans.

Cambra de grandària molt reduïda. Una de les menors d'Europa i això redueix la proporcionalitat.

Sistemes electorals. Característiques i conseqüències: Espanya

Províncies com a districtes electorals: si les comunitats foren la circumscripció, augmentaria la proporcionalitat.

Nombre mínim de diputats per districte (2): 102 diputats (quasi el 30% del congrés) es determinen amb criteris majoritaris.

Barrera del 3% en cada circumscripció i la distribució es fa sobre el total de vots vàlids i no sobre el total de vots a candidatures: en les províncies amb pocs diputats, la barrera real és molt més alta, de fet.

Llistes de candidats tancades i bloquejades.

El sistema electoral té el nivell de desproporcionalitat més elevat de tots sistemes proporcionals. La qüestió és: el principi de representació proporcional que afirma la Constitució té com a intenció reflectir el pluralisme social i polític, o simplement fa referència a una tècnica de càlcul electoral? El segon, i, per tant, la classificació real del sistema espanyol, al marge del que diu la Constitució, és, en la pràctica, la de sistema essencialment majoritari; però sense el més el positiu dels sistemes majoritaris: vinculació més directa entre elector i elegit, i menor grau de partitocràcia.

La dinàmica parlamentària de majoria i oposició, el predomini de governs de legislatura, la projecció de lògica partidista a tots els òrgans i institucions de l'estat o les dinàmiques de vot útil són elements que reforcen els elements *majoritaris* del sistema.

Encara que la fórmula D'Hondt contribueix a generar desproporcionalitat en alguns casos, els efectes de la fórmula només tenen significació en 17 de les 52 circumscripcions. El gran element distorsionador de la proporcionalitat és la magnitud de les circumscripcions: 35 majoritàries (147 diputats), 10 semimajoritàries (76 diputats), 4 semiproportionals (44 diputats) i 3 proporcionals (83 diputats). Castiga les terceres forces estatals. Beneficia les grans forces estatals (sobretot les conservadores). Índexs de desproporcionalitat alts.

Desproporcionalitat en les eleccions generals del 2011 (quadre ja vist en temes anteriors).

Partido	% Votos	Diputados	% Escaños	Escaños prp	Diferencia	Senadores*	% Senadores	Senado prp	diferencia
PP+PAR+UPN+CCN	44,63	186	53,14	160	-26	136	65,38	95	-41
PSOE	28,76	110	31,43	103	-7	54	25,96	61	7
CIU	4,17	16	4,57	15	-1	9	4,33	9	0
IU+HCV+Chunta	6,92	11	3,14	25	14	1	0,48	15	14
UPYD	4,7	5	1,43	17	12	0	0	10	10
PNV	1,33	5	1,43	5	0	4	1,92	3	-1
Amalur	1,37	7	2,00	5	-2	3	1,44	3	0
ERC	1,05	3	0,86	4	1	0	0	2	2
BNG	0,75	2	0,57	2	0	0	0	2	2
CC-NC	0,59	2	0,57	2	0	1	0,48	1	0
Compromís	0,51	1	0,29	2	1	0	0	1	1
FAC	0,41	1	0,29	1	0	0	0	1	1
Geroa Bai	0,17	1	0,29	1	0	0	0	0	0
Equo	0,89	0	0	3	3	0	0	2	2
PACMA	0,42	0	0	1	1	0	0	1	1
En Blanco	0,4	0	0	1	1	0	0	1	1
PA	0,32	0	0	1	1	0	0	1	1
PxC	0,25	0	0	1	1	0	0	0	0
PRC	0,18	0	0	1	1	0	0	0	0
Nº partidos *electos	-	13	-	19	-	7	-	16	-

Paritat (Llei d'Igualtat 2007). En les eleccions generals i la resta d'eleccions (excepcions en les llistes cremallera: p. ex. Andalusia) s'aplica el principi d'equilibri entre sexes: en cada tram de cinc candidats al Congrés, totes les llistes han d'incloure un mínim del 40 per cent de dones o d'homes. És a dir, una proporció de tres/dos en cada tram.

L'objectiu d'equilibri també ha de respectar-se quan es trien menys de cinc candidats.

En el cas del Senat, suposa que entre els tres candidats que es presenten per província i partit ha d'haver-hi dues d'un sexe i un altre del contrari.

#### Eleccions locals

Des del 2011, les mocions de censura amb trànsfugues demanen majories qualificades; llistes paritàries: obligatòries en municipis de més de 3.000 habitants.

Vot immigrant i emigrant: poden votar els ciutadans de la UE i d'altres països residents i inscrits en el cens. No poden votar els espanyols no residents en el municipi.

5% de barrera electoral (molt alta).

Fórmula D'Hondt.

Llistes tancades i bloquejades.

Diferents nombres de regidors segons la grandària del municipi: a partir de 2.000 habitants, més d'11 regidors i un nivell de proporcionalitat més elevat.

#### Eleccions autonòmiques valencianes

Fins ara, sempre s'ha votat amb les locals i altres 12 autonomies.

Circumscripcions plurinominals, de base provincial.

La demografia, la grandària de les circumscripcions i la fórmula D'Hondt continuen sent un element de distorsió de la proporcionalitat.

Però els elements distorsionadors principals són la distribució dels escons per províncies i la barrera d'exclusió electoral: 5% en tota la comunitat autònoma, sobre vot emès.

## Desproporcionalitat de les Corts Valencianes (2011)

Partido	Votos	% vàlidos	% cand.	CV 2011 5% cv cf
PP	1.211.112	49,42	50,67	55 55,6
PSPV-PSOE	687.141	28,04	28,75	33 33,3
Compromís	176.213	7,19	7,37	6 6,1
EU	144.703	5,9	6,05	5 5,1
UPVD	60.859	2,48	2,55	-
Verds	31.808	1,3	1,33	-
E2000	12.191	0,5	0,51	-
ERPV	11.129	0,45	0,47	-
PACMA	9.306	0,38	0,39	-
Otros	45.740	1,87	1,91	-
En blanco	60.670	2,48	2,48	
Nulos	40.716	1,63	1,63	
Abstención	1.058.099	29,81	29,81	
Censo	3.549.687	100	100	
Diputados	-	-	-	99
Nº partidos	-	-	-	4



## Tema 9

### Partits polítics

#### 1 Introducció 2 Partits polítics

Del Àguila (2002), capítol 11

### 1. INTRODUCCIÓ. Actors col·lectius

La política no és una activitat exclusiva dels polítics més o menys professionals, ni el paper dels ciutadans es limita al de votant ocasional. Hi ha gran quantitat d'actors col·lectius o socials.

Què caracteritza els actors col·lectius?

Associació voluntària, relativa estabilitat en l'activitat, comunitat d'interessos i objectius, una certa homogeneïtat entre els individus, línia d'acció coordinada i organitzada.

Els actors col·lectius naixen i es desenvolupen en la modernitat i la postmodernitat, quan apareix la política de masses. Estan presents en les revolucions liberals, en les lluites obreres, democratitzadores, d'unificació o separació nacional, etc. La seua existència no estava prevista en la teoria liberal, però van ser acceptats i incorporats progressivament a les democràcies actuals, especialment quan s'assenta l'Estat social.

Hi ha tres grans tipus d'actors col·lectius: moviments socials, grups d'interès i partits polítics, als quals es podrien afegir els mitjans de comunicació.

Com diferenciar-los?

	Tipos		
	Movimientos sociales	Grupos de interés	Partidos políticos
Estructuración	Variable	Fuerte y estable	Fuerte y estable
Discurso	Transversal	Sectorial	Global
Escenario preferente de actuación	Social, no convencional	Institucional y social	Institucional
Criterios Orientación hacia el poder institucional	Cambio / enfrentamiento	Presión	Ejercicio
Estrategia	Conflicto	Acceso a autoridades y medios	Competencia
Recursos	Movilización social, ONG, acciones mediáticas	Conocimiento experto	Apoyo electoral, cargos públicos

### 2. PARTITS POLÍTICS. Gènesi i evolució

La irrupció de les masses en la política i la política de masses han fet dels partits un instrument essencial. Els partits són associacions voluntàries, amb un programa d'acció global, que competeixen electoralment per l'exercici del poder institucional, amb una organització estable, institucionalitzada i amb presència social i territorial.

La història dels partits té uns 200 anys.

### **Primer moment: partit de notables**

Pocs membres. Reclutats entre minories. Organització bàsica: club de notables, dèbil coordinació entorn de parlamentaris. El seu ideari o programa era molt vague i depenia de grups d'interessos.

Dominen el segle XIX, en retrocés des de finals de segle i reduïts a la mínima expressió després de la IIGM.

### **Segona fase: partit de masses**

Aportació de la socialdemocràcia alemanya, adoptada després per democratacristians, nacionalistes, comunistes, feixistes, populistes, etc.

Reclutament massiu d'afiliats, es busca la quantitat, ideològicament, perquè es vol l'accés del poble al poder, i perquè, de manera pràctica, es necessiten recursos humans (militància voluntària) i econòmics (quotes).

El model s'expandeix amb el sufragi universal masculí.

Problemes: tendència a generar una divisió entre burocràcia professionalitzada i els afiliats. *La llei de ferro de l'oligarquia*. Aparença democràtica. Realitat: les elits internes es recluten per cooptació entre professionalitzats de la política.

### **Tercer moment: *Catch-all parties* o partits d'electors**

Els partits de masses van evolucionar (anys 60) cap a partits d'electors o «atrapa-ho tot».

Objectiu central és mobilitzar els votants per a la consulta electoral. Els programes es difuminen, es desdibuixa la relació partit-sectors socials determinats.

La concentració en l'objectiu electoral, el cost de les campanyes, la introducció gradual del finançament públic de les despeses dels partits, fan menys importants l'afiliació.

Més important que l'educació política de les masses és la propaganda electoral.

S'extrema la professionalització de la direcció: carreres política exclusives. Personalització del lideratge.

### **Per què els partits de masses es converteixen en partits d'electors?**

Aproximació de les posicions ideològiques: pacte de l'estat de benestar. Canvi de les condicions socials i culturals: major igualació social. Conversió dels mitjans de comunicació de masses en transmissors polítics. Auge dels grups d'interès.

Dependència creixent del finançament públic i de les subvencions dels grups d'interès.

<b>Partit (burocràtic) de masses</b>	<b>Partit (professional) d'electors</b>
Paper central de la burocràcia	Paper central dels professionals
Afiliació alta amb forts llaços organitzatius verticals	Partit orientat elector amb dèbils llaços organitzatius verticals
Preeminència de la direcció col·legiada	Preeminència dels representants electes i la direcció personalitzada
Finançament per quotes	Finançament per grups d'interès i fons públics
Accentuació de la ideologia	Accentuació de les respostes tècniques a problemes concrets i el lideratge

### **3. PARTITS POLÍTICS. Organització**

Tot gran partit, com tota gran organització, té una estructura formal (regulada en els estatuts) i una altra informal (com s'agrupen i exerceixen el poder els seus militants).

Formalment, els partits solen tenir una estructura piramidal, a partir d'unitats territorials de base que s'escalonen territorialment de manera gradual fins a arribar als òrgans centrals.

L'estructura informal és més complexa. Agrupació en funció de tasques, recursos, capacitat, relacions, etc.: cúpula dirigent (nucli central i assessors), membres que ocupen llocs electius, càrrecs intermedis amb dedicació exclusiva a organització, finançament i gestió, militants actius, afiliats passius, simpatitzants actius i passius.

La complexitat i la diversitat interna dels partits, i la doble estructura formal i informal és font de conflictes i tensions: entre militants, gestors del partit i representants, entre els «aparells» i grups d'afiliats, entre responsables de la direcció central i dels àmbits territorials, entre sectors i faccions del partit, entre lideratges.

El conflicte és consubstancial a la política i també als partits (i les organitzacions). La facció és el normal.

Només en les cultures polítiques de base autoritària i submissa se sobrevalora la uniformitat interna i l'absència de matisos, posicions diverses i diferències.

Una qüestió que va en paral·lel a l'organització és la del finançament. En les societats parlamentàries liberals no democràtiques (s. XIX) la política estava reservada als rics i no hi havia problema de finançament. La irrupció dels partits de masses

socialdemòcrates i la lluita per la democratització política porta a noves formes de finançament dels partits de masses (quotes).

La professionalització de la política i el cost creixent de les campanyes augmenta les aportacions privades, lligades a pràctiques corruptes, que distorsionen la competició política igualitària.

El consens del benestar de la postguerra i la pressió socialdemòcrata porta a un finançament públic (Alemanya 1959, Suècia 1965).

Avui: quotes, aportacions extraordinàries, empreses pròpies, donacions privades, fons públics.

Problema del finançament il·legal. Solució: privatització radical? Finançament públic i finançament privat limitat de manera radical?

Els partits han crescut i mantenen una doble lògica d'actuació en els sistemes democràtics (especialment en els continentals europeus).

D'una banda, són organitzacions **competitives** amb altres partits per a captar suports, representar interessos diferents i «colonitzar» sectors de la societat civil.

### **Els partits avui**

Com a organitzacions competitives són agents de reclutament i formació de personal polític, agreguen i ordenen les demandes socials, estableixen sistemes de comunicació entre governants i governats i concentren els sistemes de preferències electorals dels ciutadans que es traslladen a les institucions.

Però, d'altra banda, també han desenvolupat lògiques de «**càrtel**» polític que ha «envaït» les institucions mantenint sistemes de col·laboració interpartidista, cosa que ha portat a parlar de l'existència d'una partitocràcia.

Al mateix temps que la professionalització extrema de la política i la concentració del poder de decisió i de selecció d'elits polítiques i institucionals en poques mans dins de cada partit que envaeixen les institucions, ha generat crítiques que afirmen l'existència d'una classe política o que l'elit política està al marge de la ciutadania i no integraria realment les demandes ciutadanes.

### **Alternatives als partits actuals?**

Fins al moment, les alternatives als partits sempre han sigut el partit únic o el partit empresa, la qual cosa fa pensar que els remeis han sigut pitjor que la malaltia.

Ara bé, els partits han de canviar; però com tota organització gran i amb història llarga tenen difícil el canvi: les organitzacions institucionalitzades són conservadores.

#### 4. SISTEMES DE PARTITS

Què explica el nombre, les característiques i la diversitat de partits?

Element estructural: els *cleavages* o fractures de la societat

Regles de joc que regulen la competició electoral: sistemes majoritaris vs. *sistemes* proporcionals, sistemes parlamentaris vs. *sistemes* presidencialistes. Les regles del joc no són alienes als *cleavages* i acostumen a reforçar-los o temperar-los.

Sistemes més habituals:

Partit **únic**. Dictadures amb partit: PCX (Xina), PCC (Cuba), etc.

Partit **hegemònic**: partits que dominen durant molt de temps i guanyen les eleccions (Baviera, Andalusia, Valenciana...).

Partit **dominant**: entre 2011-2015, el PP a Espanya.

**Bipartidista** perfecte: sistema de partits amb dos partits de forces similars que s'alteren en el govern.

**Bipartidista** imperfecte: dos partits dominen, però sovint necessiten una tercera força per a governar.

**Pluripartidista** moderat: diversitat de partits, coalicions, sistema estable.

**Pluripartidista polaritzat**. Diversitats de partits, fragmentació i coalicions difícils. Espanya seria ara (març del 2016), pluripartidista, relativament polaritzat.

## Tema 10

### Moviments socials

1 Actors polítics col·lectius 2 Els moviments socials: caracterització 3 Vells i nous moviments *Del Àguila (2002) capítols 18 i 19 Vallès (2001) capítol 22*

---

#### 1. INTRODUCCIÓ. Actors col·lectius

Com ja hem vist en el tema anterior, la política no és una activitat exclusiva dels polítics més o menys professionals, ni el paper dels ciutadans es limita al de votant ocasional. Hi ha gran quantitat d'actors col·lectius o socials.

Què caracteritza els actors col·lectius? Associació voluntària, relativa estabilitat en l'activitat, comunitat d'interessos i objectius, una certa homogeneïtat entre els individus, línia d'acció coordinada i organitzada.

Hi ha tres grans tipus d'actors col·lectius: moviments socials, grups d'interès i partits polítics. Als quals es podrien afegir els mitjans de comunicació. Com diferenciar-los?

		Tipos		
		Movimientos sociales	Grupos de interés	Partidos políticos
Criterios	Estructuración	Variable	Fuerte y estable	Fuerte y estable
	Discurso	Transversal	Sectorial	Global
	Escenario preferente de actuación	Social, no convencional	Institucional y social	Institucional
	Orientación hacia el poder institucional	Cambio / enfrentamiento	Presión	Ejercicio
	Estrategia	Conflicto	Acceso a autoridades y medios	Competencia
	Recursos	Movilización social, ONG, acciones mediáticas	Conocimiento experto	Apoyo electoral, cargos públicos

#### 2. Caracterització dels moviments socials

**Estructura:** Variable. Cada moviment té una estructura organitzativa pròpia. Curiosament, les direccions dels moviments organitzats tendeixen a ser molt estables en el temps.

**Discurs:** Transversal. Pretenen influir en tots els grups socials i sectors partidistes i ideològics.

**Àmbit preferent d'actuació:** Social i sovint no convencional. No hi són inhabituals les accions «rebels» i cridaneres.

**Orientació cap al poder institucional:** Canvi i sovint enfrontament. El que es vol és modificar una política.

**Estratègia:** Evidenciar conflictes i posar en l'agenda mediàtica, política i social problemes de la societat en l'opinió de sectors de la societat.

**Recursos:** Mobilització social, creació d'ONG, capacitat de repercussió mediàtica. Sense els mitjans de comunicació els moviments socials es fan «invisibles».

Els moviments socials són els actors col·lectius menys homogenis, estables i amb fronteres més difuses.

Poden ser monotemàtics o difusos en les seues reivindicacions, amb diferents graus o nivells de transversalitat, multipartidisme, amb tendències globals (ecologisme o feminisme) o concrets (antitaurins, antiavortament), i sobretot canviant i sense voluntat necessària de perdurar.

Poden desaparèixer per èxit o per fracàs o per cansament o per inanició. O poden evolucionar cap a major estabilitat fins a convertir-se en un moviment institucionalitzat, en un grup de pressió o un partit.

Els moviments socials són motors de «canvi» tant en un sentit «progressista» com «conservador», «innovador» i fins i tot «revolucionari» o «estancador» i fins i tot «reaccionari».

Cal no oblidar que sovint els moviments socials tenen «contramoviments», i els dos moviments s'alimenten, en moltes ocasions, en una dinàmica amic/enemic.

### **3. Vells, nous i «novíssims» moviments socials**

#### **3.1. Abans dels vells moviments (els moviments arcaics)**

Els primers moviments de l'època contemporània encara conserven molts elements i sistemes de valors dels moviments socials d'èpoques anteriors.

Són protestes «restauradores» que volen tornar a una realitat anterior (considerada justa o tradicional). Motins de subsistència, motins reivindicant costums ancestrals...

Solen atacar els registres de la propietat, destruir nous símbols, incendiar propietats privades, assalten propietats «privatitzades», destrueixen màquines.

Acostumen a tenir una forma de protesta escassament estructurada.

#### **3.2. Vells (materialistes: al voltant del conflicte de classe)**

El més important moviment social des de mitjans del segle XIX fins a mitjans del segle XX és el moviment obrer, que creà grans sindicats, partits, provocà grans avanços socials i fins i tot revolucions.

La pulsó de canvi s'orientava essencialment en una direcció social. Qualsevol altre moviment o aspecte del debat públic es vinculava a «la qüestió social»; foren moviments educatius, culturals, de dones, juvenils, etc.

Amb tot, hi hagué altres tipus de moviments socials: primer feminisme sufragista, moviments nacionalistes.

El que sol caracteritzar els moviments d'aquesta època és que tendeixen a tenir una organització forta, jerarquitzada i voluntat de canviar l'estructura social material, fins i tot els moviments més allunyats del moviment obrer.

### **3.3. Dels vells als nous moviments socials**

Tots els moviments socials nascuts abans de la IIGM esdevenen «vells» en els anys 60 i 70. Més o menys, quan els partits de masses entren en crisi i comencen a evolucionar cap a partits d'electors.

Per què?

Essencialment, perquè totes les societats més avançades moderen molt radicalment el conflicte social entre 1945 i 1975. La desigualtat social es redueix, els estats de benestar es desenvolupen, l'economia creix, la pobresa es redueix profundament en el primer món (i en la resta del món, en menor mesura).

La societat del benestar i fins i tot de l'opulència debilita els moviments socials anteriors i genera nous moviments.

Cap als anys 60 i 70, els sistemes de valors que comencen a predominar en les societats més avançades solen tenir característiques POSTMATERIALISTES i INDIVIDUALISTES, en contrast amb les societats anteriors.

Els objectius de molts moviments ja no seran millorar les condicions de vida o aconseguir llibertats i drets; sinó l'alliberament individual o grupal (minories racials, culturals o lingüístiques, homosexuals i lesbianes, etc.) a través de drets específics o regulacions legals específiques. I apareixen nous moviments «globalitzants»: ecologisme i feminisme.

### **3.4. Els nous moviments socials**

Els nous moviments socials sorgits a partir dels 60 del segle XX defenen valors postmaterialistes i activen políticament conflictes i fractures fins llavors poc rellevants: drets civils, respecte a les minories, situació de la dona en la societat, relació entre model social i medi ambient, etc.

Estableixen noves formes de lluita i d'atraure l'atenció.

Els anys 60 i 70 són essencialment contestataris, rebels i progressistes.



Són moviments que sovint rebutgen els lideratges tradicionals, la centralització i la jerarquia en les organitzacions, fan una crítica a la societat consumista, al patriarcat i desconfien del progrés entès només en termes materials i econòmics.

En aquest sentit, són especialment importants, perquè són moviments que qüestionen la totalitat del sistema social (i tendeixen a tenir un discurs global que revisa l'estructura de poder i l'orientació de l'activitat productiva), el feminisme i l'ecologisme.

Des dels anys 80, però, els nous moviments socials no són únicament «progressistes», també hi ha conservadors (religiosos, revolta fiscal, Tea Party) o d'extrema dreta (xenofòbia, antiimmigració), o, dins de la UE neopatriòtics antieuropeistes o de diferent signe al voltant del problema del deute europeu, sobretot dels PIIGS.

A més del sistema de valors postmaterialista, els nous moviments sorgits des dels anys 60 i 70, han tingut tendència a constituir organitzacions més informals, més flexibles i a dur a terme accions no convencionals i «rebels».

La seua estructura és igualment més lleugera, menys estable, menys burocràtica i centralitzada, més fragmentada. Tot i que la casuística és molt gran: moviments que s'acosten a la capacitat organitzativa d'alguns grups d'interès, moviments amb un grau d'adhesió alt i elevada capacitat de mobilització, però sense organització forta, i grups monotemàtics sobre un problema concret.

Molts dels nous moviments desconfien dels llocs institucionals d'acció política i tracten de promoure iniciatives poc convencionals per a centrar l'atenció col·lectiva o fins i tot es plantegen conquerir directament espais de poder institucional a través de partits polítics.

En alguns aspectes, fins i tot, s'acosten a formes d'actuació que recorden els moviments premoderns, més arcaics.

### **3.5. Els «novíssims» moviments socials**

Actualment, conviuen els vells moviments, els nous i els que alguns autors consideren «novíssims», caracteritzats, fonamentalment, per l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), per una gran laxitud en l'organització i l'adscripció, per una notable «volatilitat» i, fins i tot, com en aspectes dels moviments antiglobalització, per una escassa ubicació geogràfica.

#### **Nota final**

A pesar de la seua menor estabilitat i consistència, tots els moviments socials comparteixen la idea que hi ha una realitat injusta que es pot canviar, comparteixen el sentiment de pertànyer a un grup i comparteixen la convicció que les iniciatives dels membres del moviment són eficaces per a aconseguir els objectius proposats.

## Tema 11

### Els grups de pressió

1 Actors polítics col·lectius 2 Els grups de pressió 3 Tipus de grups de pressió 4 Quin poder tenen?

Advertiment: açò és únicament un esquema

Del Àguila (2002) capítol 13 Vallès (2001) capítol 22

### 1. INTRODUCCIÓ. Actors col·lectius

Com ja hem vist en el tema anterior, la política no és una activitat exclusiva dels polítics més o menys professionals, ni el paper dels ciutadans es limita al de votant ocasional. Hi ha gran quantitat d'actors col·lectius o socials.

Què caracteritza els actors col·lectius? Associació voluntària, relativa estabilitat en l'activitat, comunitat d'interessos i objectius, una certa homogeneïtat entre els individus, línia d'acció coordinada i organitzada.

Hi ha tres grans tipus d'actors col·lectius: moviments socials, grups d'interès i partits polítics. Als quals es podrien afegir els mitjans de comunicació. Com diferenciar-los?

	Tipos		
	Movimientos sociales	Grupos de interés	Partidos políticos
Estructuración	Variable	Fuerte y estable	Fuerte y estable
Discurso	Transversal	Sectorial	Global
Escenario preferente de actuación	Social, no convencional	Institucional y social	Institucional
Orientación hacia el poder institucional	Cambio / enfrentamiento	Presión	Ejercicio
Estrategia	Conflicto	Acceso a autoridades y medios	Competencia
Recursos	Movilización social, ONG, acciones mediáticas	Conocimiento experto	Apoyo electoral, cargos públicos

### 2. ELS GRUPS DE PRESSIÓ. Característiques

**Estructura:** Forta i estable. Cada grup de pressió té una estructura organitzativa pròpia. Però la tendència és que aquest tipus de grups tinguen una estructura molt forta, molt estable i allunyada de l'atenció mediàtica.

**Discurs:** Sectorial i generalment molt concret i fonamentat. Pretenen influir en les decisions polítiques; però també en la societat.

**Àmbit preferent d'actuació:** Institucional i social. Actuacions molt convencionals (contactes, telefonades, actes...) i generalment molt poc cridaneres; ara bé, poden

promoure moviments socials per a «pressionar» o «desviar» l'atenció, p. ex. moviment «Aigua per a Tots» o penyes del València CF en el cas Nou Mestalla.

**Orientació cap al poder institucional:** Pressió per a generar un canvi en benefici d'una posició concreta. El que es vol és modificar una política o aconseguir un benefici sense massa «soroll» social.

**Estratègia:** Accés als llocs de decisió i als mitjans de comunicació. Es tracta de posar en l'agenda mediàtica, política i social problemes de la societat en l'opinió de grups de pressió, p. ex. Fundació Pro AVE.

**Recursos:** Coneixement expert. Els estudis, treballs, documents de debat, informes, etc., que reforcen una concepció del problema sobre el qual actua un grup de pressió són els instruments determinants, a voltes amb l'ajuda dels mitjans de comunicació per a difondre'ls, a voltes sense comptar amb els mitjans.

L'objectiu dels grups d'interès és influir. L'essencial d'un grup de pressió és que es prenguen decisions favorables a uns interessos concrets en un sector social o econòmic delimitat.

### 3. TIPUS DE GRUPS DE PRESSIÓ

Hi ha grups **econòmics** (empresarials, sindicals, consumidors...), **socials** (gènere, edat, territorials, condicions físiques...), **ideològics** (religiosos, culturals, ecològics...), amb objectius **polítics** concrets (pau, reforma sistema electoral...).

Realitzen activitats de persuasió, econòmiques, jurídiques, d'intimidació...

Accions públiques, mediàtiques i contactes discrets.

Tenen una capacitat d'acció desigual. En funció del nombre d'afiliats, capacitat de mobilització recursos econòmics, valor dels arguments persuasius, habilitat mediàtica, capacitat de relació i de coalició amb altres grups.

#### Segons l'interès

Hi ha grups de pressió, en sentit estricte, o grups de protecció, i grups d'idees o de promoció.

Grups de pressió específics o de protecció; grups professionals: empresaris, agricultors, sindicats, col·legis professionals, etc.

Grups d'idees o de promoció: organitzacions confessionals o laiques (esglésies, organitzacions laiques...)

Objectiu especialitzat i causa concreta: contra la pena de mort, contra l'avortament, etc.

Els grups de condició: joves, estudiants, dones, persones majors, etc.

Societats de pensament i polítics.

### **Segons naturalesa pública o privada**

Generalment els grups de pressió són privats; però hi ha grups de pressió públics: burocràcia, cossos específics de funcionaris, magistratura, ajuntaments, autonomies, militars...

### **Segons el tipus d'organització**

De quadres i de masses.

De quadres: grups molt menuts amb interessos molt definits.

De masses: vinculats a moviments socials professionals i de condició: sindicats, feminisme, etc.

### **Segons el tipus de pressió**

Exclusius o parcials.

Exclusius: només es dediquen a un aspecte concret.

Parcials: només una part del seu treball és de grup de pressió. P. ex. sindicats, etc.

### **Segons l'àmbit territorial de pressió**

Locals, autonòmics, estatals, europeus, internacionals...

## **3.1. Grups de pressió singulars i organitzacions semblants als grups de pressió**

### **Agències instrumentals i serveis d'influència**

A més dels grups d'interès hi ha les agències instrumentals i les empreses de serveis d'influència: *lobbies*, gabinets d'assessoria, consultoria i pressió: entre 10.000 i 30.000 en la UE.

Funció: connectar amb representants amb capacitat de decisió (parlamentaris, membres de l'executiu o funcionaris).

### **Agències de relacions públiques i publicitat**

Campanyes d'imatge i actes de trobada i relació.

## **Mitjans de comunicació**

Els mitjans de comunicació actuen cada vegada més com a «premsa» d'interès.

## **Grups de l'Administració pública**

Cossos de funcionaris que intervenen a favor dels seus interessos professionals:

Pes de cossos de funcionaris en determinats sectors de l'acció política (agricultura, foment, boscos, sanitat, educació).

Extralimitació de l'administració forta o amb recursos de coacció (jutges, policies, militars).

## **4. QUIN PODER TENEN ELS GRUPS DE PRESSIÓ?**

No ho sabem amb precisió. Però en tenen i molt.

Com menys rendició de comptes i menys transparència hi haja, més poder dels grups de pressió.

Com menys regulació pública dels grups de pressió (creació d'un registre, seguiment d'activitats, etc.), més poder tenen.

Com més recursos econòmics i capacitat d'influència, més poder tenen.

## **Com es justifiquen democràticament els grups de pressió?**

El primer liberalisme defenia una visió de la societat composta per individus racionals que a través d'una discussió pública i oberta prenen decisions que responien a un suposat interès general.

Aquesta concepció del liberalisme primigeni tenia molt de mite i era poc realista com autors d'un liberalisme posterior ja van posar de manifest, Madison, Tocqueville, John Stuart Mill o Bentham.

Les democràcies actuals són poliarquies (Dahl). Les societats actuals són pluralistes, irreductiblement pluralistes. Estan compostes per grups humans amb diversitat d'interessos, amb diversitat de valors, amb elements de fractura social plurals (creences religioses, gènere, classe social, llengües, identitats, etc.).

Aquesta diversitat es tradueix necessàriament en l'existència d'actors col·lectius (moviments socials, grups de pressió, partits polítics, esglésies, mitjans de comunicació); és una realitat inevitable.

Ara bé, els grups de pressió per les seues característiques específiques i per disposar de recursos econòmics importants plantegen un problema per a les democràcies poliarquiques.

Per això, l'acció d'aquests grups de pressió hauria de ser en tots els casos pública, oberta i coneguda per la ciutadania, perquè si no és així (com ocorre ara en la majoria de les ocasions) entrem en el que podríem denominar els poders opacs i correm el risc de patir una degradació creixent de la qualitat democràtica i dels ja baixos, en el cas espanyol, nivells de transparència i qualitat democràtica.

## **Tema 12**

### **Els mitjans de comunicació**

1 Mitjans de comunicació: instruments o actors? 2 El mitjà i el missatge: Què transmeten els mitjans de comunicació? 3 Mitjans de comunicació i poder polític Tensions entre les parts 4 Mitjans de comunicació i democràcia Nous problemes

---

Vallès (2001) capítol 24

### **1 MITJANS DE COMUNICACIÓ. INSTRUMENTS O ACTORS?**

Podem imaginar l'activitat política actual sense els mitjans de comunicació? Hi hauria política sense TV, ràdio, premsa analògica, premsa digital o xarxes socials?

Els mitjans sempre estan presents: transmeten, exclouen, elaboren l'agenda mediàtica, marquen línies editorials i actuen en la definició de la realitat la política. Però els mitjans no són instruments passius i neutrals. No hi accedeixen per igual totes les persones d'una societat.

Els mitjans de comunicació són molt cars i solen formar part de grans corporacions mediàtiques i econòmiques, vinculades a sectors dominants de les elits econòmiques d'un país, sovint en conflictes o competència amb altres sectors i, a vegades, amb ramificacions internacionals.

Què vénen els mitjans de comunicació?

Per damunt de tot, publicitat; després, productes i informació. I, per a poder vendre, necessiten audiència. I, en la lluita per l'audiència, els mitjans deixen de ser canals de transmissió i passen a convertir-se en actors principals del sistema polític, directament vinculats als interessos dels sectors empresarials dels quals formen part i amb estratègies particulars per a guanyar audiència, influència i poder.

En conseqüència, els mitjans de comunicació mai són neutrals i, quan menys ho són, és quan defensen els seus interessos particulars apel·lant a la llibertat d'expressió i criticant «per parcials» els mitjans de comunicació públics.

Papers actuals dels mitjans de comunicació com a actors col·lectius (no sempre, ni en tots els casos ni alhora): eco, comparsa i protagonista.

Eco. Els mitjans reproduïxen, més o menys fidelment, el que diuen els actors polítics (dirigents, partits, moviments, etc.).

Comparsa. Els mitjans acompanyen les posicions dels actors: hi donen suport, les critiquen, les matisen.

Protagonista. Els mitjans prenen iniciatives polítiques: promouen un govern, o un partit, o un moviment... per motius polítics o econòmics (audiència).

### **2 EL MITJÀ I EL MISSATGE. QUÈ TRANSMETEN ELS MITJANS DE COMUNICACIÓ?**

Tot mitjà de comunicació integra de manera diversa elements d'informació i d'opinió de manera variada.

Informació. Es fonamenta en dades i fets que es traslladen. Teòricament són elements «objectius». L'atur augmenta/disminueix un 2%; dos morts en un accident laboral...

Opinió. Són anàlisis, juís de valor, apreciacions. L'atur augmenta a causa de la política del govern/de la crisi econòmica internacional, l'accident fou a causa de la falta d'inspeccions laborals per culpa de les retallades/de la imprudència dels treballadors...

Però les coses no són tan simples; el periodisme actual barreja opinió i informació sense distingir-los. Com?

Selecció de notícies.

Atenció relativa a cada notícia.

Titulars i adjectius.

Forma de descriure.

Què es destaca, com, per què, per a què?

Mai és neutral i asèptic el tractament de la informació.

La influència dels mitjans audiovisuals s'ha multiplicat. El que no apareix (o qui) no apareix en la ràdio, i sobretot, a la TV, no existeix.

Però la TV, per sistema, i la ràdio i la premsa en menor mesura, però de manera creixent, tendeix a simplificar els problemes, la informació, les organitzacions, els conflictes. I, el que és pitjor, a explicar-los apel·lant a les emocions, i sovint les emocions més primàries i irreflexives, a eliminar els arguments i els matisos, a dividir la realitat en «uns» contra «altres», a preferir el que és inusual («que un home mossegue un gos») i la generació o exageració dels aspectes conflictius de la realitat política.

És essencial entendre la màxima contemporània que «el mitjà és el missatge» (McLuhan). És a dir, que sovint els actors polítics i socials (ciutadans, organitzacions, líders, etc.) acaben sotmesos al mitjà i acaba sent més important el mitjà i la forma d'estar-hi que el missatge i el fons que es vol comunicar. D'aquesta manera, la forma en què es retransmeten molts esdeveniments polítics és més important que el fet que es retransmet.

El domini de la TV (continent) i de la forma sobre el missatge i el contingut alimenta la personalització de la política, la «presidencialització» de les organitzacions, la reducció de la política no a actuacions (polítiques públiques i decisions transcendentals), sinó a una successió de valoracions, declaracions, declaracions de valoracions i valoracions de declaracions que esquematitzen els problemes i fan ridícula l'activitat política.

A més, les frases de les declaracions han de ser curtes, concises, incisives, intel·ligents, humils, engrescadores...



A més, els mitjans redueixen els debats a un contrast d'antagonismes entre personatges i alternatives, de «bons» contra «dolents», i exclouen les zones de coincidència i els arguments sobre costos i beneficis reals de les propostes.

D'aquesta manera la ciutadania més exposada als mitjans acaba veient la política de manera simple, emocional, caricaturesca, de confrontació, tertuliana, de falsos debats, allunyats de la realitat. Amb seccions i programes d'humor polític que, a vegades, alimenten, més encara, la simplificació i la visió negativa i antipolítica de la política.

Els mitjans són molt responsables de la degradació de la política, de la seua conversió en un espectacle.

«Donem a la gent el que la gent demana» (argument comú en els mitjans, sobretot a la TV). De veritat?

Si la informació és reduïda a notícies, i les notícies han d'atraure espectadors i han d'entretenir-los, les notícies han de ser espectacle: han de tenir drama, suspens, conflicte, rivalitats, cobdícia, engany, guanyadors i perdedors, tòpics... I, per això, als mitjans els interessa l'esdeveniment, no el que hi ha darrere; la persona, no el grup; el conflicte, no el consens; el fet en què es basa la notícia, no les causes que l'expliquen.

Els mitjans són, en definitiva, un actor polític de primer ordre.

### **3. MITJANS DE COMUNICACIÓ I PODER POLÍTIC. TENSIONS ENTRE LES PARTS**

Entre poder polític i mitjans de comunicació sempre hi ha hagut una relació íntima i grans tensions.

Tot actor polític ha vist sempre els mitjans de comunicació com un instrument per a reforçar la seua legitimitat i poder i disminuir la dels altres actors.

Abans les monarquies absolutistes pretenien controlar les esglésies i els púlpits; ara, qualsevol dictadura pretén controlar els mitjans de comunicació.

La premsa de masses naix amb el procés de construcció de l'estat liberal: les llibertats d'expressió i de premsa són reivindicacions centrals del liberalisme. Durant dècades, en els segles XVIII (Anglaterra) i XIX, hi hagué una lluita per restringir la llibertat de comunicació (conservadors) o per ampliar-la (liberals).

Al llarg del segle XX, la premsa es va anar fent dependent de la publicitat i de les empreses que la promovien o que finançaven els mitjans.

L'aparició de la ràdio (anys 30) i la TV (anys 50) comportà que els estats controlarien els nous mitjans. Els estats emetien directament o els estats controlaven les concessions, sense iniciativa privada lliure. La neutralitat o el pluralisme dels mitjans està en funció de com es resol en cada país la titularitat pública i la dependència del govern.

Canvis de les darreres dècades: concentració de la propietat, augment de la importància de la publicitat, aparició de mitjans electrònics, descens de la premsa

escrita, empobriment de la informació en TV i ràdio, augment de l'opinió, aparició de transmissions via satèl·lit, via internet, pèrdua de control estatal.

Internet i la revolució digital han fragmentat els mitjans, però no la concentració de poder mediàtic, que continua incrementant-se en aquests moments tant en l'àmbit internacional com en l'estatal.

#### **4. MITJANS DE COMUNICACIÓ I DEMOCRÀCIA. NOUS PROBLEMES**

Històricament, les monocràcies pretenien subordinar qualsevol instrument de comunicació als seus interessos: posa al seu servei els mitjans públics, fiscalitza els privats i vol convertir la comunicació en propaganda.

Per contra, les democràcies pretenien el respecte de la llibertat i la pluralitat, sense voluntat de controlar aquests mitjans.

Ara bé, la decadència dels parlaments, la decadència dels partits de masses i l'increment de les classes mitjanes han convertit els mitjans de comunicació en el centre del debat, la difusió i la controvèrsia política.

Però en aquests moments el poder mediàtic s'ha fet molt gran. Molt sovint té la voluntat de condicionar l'agenda mediàtica, i, en conseqüència, afavoreix uns dirigents, partits, posicions, temes de debat, i en marginen uns altres.

**Ara, lluny de ser els mitjans de comunicació els que són manipulats pel poder polític, és el poder polític qui sovint tracta de manipular el poder polític.**

La revolució digital augmenta la capacitat de concentració i d'interrelació de sistemes de comunicació en una mateixa empresa (llibres, parc d'oci, TV, ràdio, cinema, premsa escrita, premsa digital, etc.): la pluralitat de formes de comunicació pot amagar una uniformització de missatges i idees.

Amb tot, hi ha qui considera que internet i la revolució digital permeten una comunicació instantània, alternativa, que trenca els circuits dels grans mitjans i dificulta la intervenció del poder polític, permet una organització i associació ràpida i horitzontal i ajuda a multiplicar els canals de comunicació i el pluralisme informatiu.

El debat entre la veracitat, el pluralisme, el debat lliure, la informació creïble, l'opinió fonamentada, la manipulació, la propaganda, el poder dels mitjans i el poder polític continua obert.

## Tema 13

### Les polítiques públiques I

1 Què és una política pública? 2 Enfocaments 3 Decisions públiques 4 Actors

---

Vallès (2001) capítol 25 i Caminal (2012) 495-518

#### 1. QUÈ ÉS UNA POLÍTICA PÚBLICA?

En el món anglosaxó es diferencia entre *polity*, *politics*, *policy*. *Polity*: sistema polític, règim polític, sistema institucional. *Politics*: acció política, debat polític, competència d'actors, de partits, etc. El que habitualment la premsa anomena *política*. *Policy*: polítiques públiques concretes. El que habitualment la premsa anomena *sanitat*, *cultura*, *educació*, *societat*, *economia*, etc. o no anomena.

Parlar de polítiques públiques és preguntar-se: qui aconsegueix què? Com? Quan? Per què? Per a què? Qui guanya? Qui perd?

Des de Maquiavel i des de les primeres càtedres politològiques, la ciència política pràcticament no ha prestat atenció a les polítiques públiques fins fa poc (unes 6 dècades), quan creix la presència de l'estat i les polítiques de benestar. El primer autor que se'n va ocupar va ser Lasswell. Cientisme. Anàlisi des de fora de la política. Comença a preguntar-se què justifica les coses que es fan (descripció) i també els seus costos i rendiments (prescripció). Després vingueren Lindblom i Wildavsky que van començar a canviar profundament la perspectiva. Critiquen l'apoliticisme de l'APP de Lasswell i defensen que la construcció de les polítiques, la implementació i l'avaluació són fenòmens polítics i col·lectius, on intervenen permanentment molts actors.

D'on ixen les polítiques públiques? Per què naixen en un lloc i un moment determinat? No hi ha una resposta definitiva, però s'intenta donar una resposta amb la idea de les fases de les polítiques públiques: FORMACIÓ DE L'AGENDA-FORMULACIÓ DEL PROBLEMA I DECISIÓ-IMPLEMENTACIÓ-AVALUACIÓ.

Però és així? No exactament, en la realitat el procés no és lineal, sinó continu (en totes les fases concretes hi ha aspectes d'altres fases). Això es pot veure, per exemple, en la formació de l'agenda: no hi ha res a què puguem dir «interès general». Sempre hi ha guanyadors i perdedors en les decisions públiques. La política no és decidir asèpticament i en abstracte, sinó concretant qui guanya i qui perd, com ho fa, com s'accepta, etc. A més, els actors, si saben que guanyaran o perdran, actuaran abans de temps. Les polítiques són sempre producte d'un conflicte (política), amb molts actors, amb interessos diversos i visions dels problemes diversos. I els conflictes no són sols entre grups, sinó dins de les persones.

Amb caràcter general, una política pública és tota resposta del sistema politicoadministratiu a un problema públic reconegut com a tal en l'agenda governamental i considerat políticament com a inacceptable. Ara bé, quan analitzem una política pública, cal tenir en compte que una política pública governamental integra tant les decisions com les no-decisions al voltant del problema polític a què es tracta de donar resposta.

Els símptomes d'un problema social són els que habitualment constitueixen el punt de partida del debat sobre la necessitat d'una política pública (p. ex. la falta d'habitatge, la degradació dels boscos, la delinqüència causada per la drogodependència, una taxa alta de desocupació, etc.). I cal tenir en compte que l'existència d'un problema social no genera automàticament polítiques públiques: hi ha situacions de canvi social que no en generen necessàriament, sobretot perquè no estan articulats, perquè no són «visibles» o perquè cap de les alternatives d'intervenció pública és viable i no té consens suficient.

De la mateixa manera, poden haver-hi polítiques públiques que no són una acció col·lectiva per a tractar de resoldre o alleujar un problema social (adaptació o anticipació a un canvi social), sinó un simple instrument per a l'exercici del poder i la dominació d'un grup social sobre un altre.

El grau d'intervencionisme dels poders públics en les societats contemporànies és molt més elevat del que ha sigut mai en el passat. Però açò no significa que el protagonisme del públic siga una realitat incontestada.

Es discuteix la legitimitat de la intervenció pública, des d'enfocaments que posen en dubte l'eficàcia i l'eficiència. Hi ha qui afirma de nou que la societat deixada a la seua lliure interacció resoldria de manera més idònia el que en mans dels poders públics acaba generant més perjudicis que beneficis. Uns altres consideren que no poden confondre's les imperfeccions burocràtiques amb la necessitat de garantir drets i deures, o la necessitat que els poders públics actuen per a aconseguir superar els obstacles que impedeixen que la llibertat i la igualtat siguen efectives.

A més, cada vegada resulta més difícil mantenir el mite d'uns hipotètics interessos generals metapolítics, que existeixen sense que ningú els haja creat, i cada dia és més evident que els «interessos generals» són el resultat de processos de negociació i interacció entre actors. De la mateixa manera, les decisions de les administracions i els governs no corresponen estrictament a criteris de racionalitat, sinó que solen respondre a criteris de compromís entre múltiples actor. Açò s'agreuja encara més pel fet que ha crescut la pluralitat vertical i horitzontal de les institucions públiques, i que totes tenen legitimitat directa.

Per això, no són realistes afirmacions «noves» (basades en idees de la «planificació racional» de fa 60 anys, combinades amb la suposada superioritat de la gestió privada sobre la pública del neoliberalisme) com aquesta: «Ací ha arribat l'hora d'aplicar a la política criteris d'eficiència, de gestió empresarial, amb professionals que no hagen viscut sempre de la política.» (CPunset).

Hem de reconèixer que els actors es mobilitzen segons les seues preferències i interessos. I que pretenen influir, condicionar, bloquejar o activar les decisions públiques utilitzant tot tipus de recursos (econòmics, polítics, cognitius, etc.).

Els poders o actors públics usen també els mateixos recursos, però a més disposen d'un tipus d'instruments que els distingeix dels altres actors: tenen la capacitat legítima d'obligar els altres des de la seua posició formal sobirana i representativa.

Les seues decisions són interpretades com a decisions de tots, i es pot argumentar que responen als interessos generals, encara que la veritat és que són quasi sempre fruit de la interacció i negociació entre actors, i de compromisos. Per tant, són representatives d'allò que conjunturalment s'entén com a interessos generals.

En el debat públic, el més important no és qui té raó, ni tan sols qui aporta el principal argument tècnic o pretesament científic. En política, el més important és la capacitat de persuasió. La capacitat de definir conceptualment, cognitivament, el problema a resoldre.

Les evidències científiques poden ser importants i aportar arguments. Però el que resulta definitiu en el debat públic d'idees i alternatives sobre la millor manera de resoldre els assumptes o problemes col·lectius, no és tant qui aporta o esgrimeix els millors arguments tècnics, sinó qui és capaç de convèncer de les seues posicions a la major part de la gent o dels actors.

En democràcia les decisions són bàsicament el resultat del consens, d'un «sentit comú», el resultat de la construcció de majories que donen suport (explícitament o implícitament) a una decisió o una altra. I és la construcció d'aquest consens i de la majoria social que fa possible l'hegemonia el que mou l'acció dels actors polítics.

## 2 ENFOCAMENTS

*Politics* o *policy*, què determina què? Instintivament, creiem que la *politics* determina la *policy*. Que l'acció política, la ideologia, etc., està abans que la política pública.

Però, Lowi demostrà que sovint la *policy* determina la *politics*. És a dir, la política pública, amb la seua arena d'actors i d'interessos condiona la posició dels actors polítics, especialment quan les polítiques tenen un grau d'institucionalització molt elevat.

Enfocament de les polítiques públiques (Lowi)

		COERCIÓ SOBRE	
		PERSONES / GRUPS	COMUNITAT
COERCIÓ	IMMEDIATA	Polítiques REGULATIVES	Polítiques REDISTRIBUTIVES
	REMOTA	Polítiques DISTRIBUTIVES	Polítiques INSTITUCIONALS

### POLÍTIQUES REGULATIVES

Coerció individual i immediata. Regulen les activitats d'un sector o un aspecte social. Imposen obligacions a grups i individus. Solen anar acompanyades de sancions si es transgredeix la norma.

P. ex. regulació urbanística, aigua, salut pública (tabac, aliments), competència deslleial, telecomunicacions, seguretat laboral, seguretat viària, avortament, eutanàsia, drets dels homosexuals, violència de gènere, igualtat...

### **POLÍTIQUES DISTRIBUTIVES**

Coerció individual i remota. Distribueixen, estableixen o assignen béns, privilegis, poders o recursos (drets, ajudes, subvencions) sobre la base de conductes o realitats socials. Soler ser polítiques d'ajuda o patronatge.

P. ex. subsidis, subvencions a determinades activitats, ajudes socials per fills, minusvalideses, etc., política comercial (aranzels), política d'R+D, ajudes a lloguer social, habitatges de protecció social, etc.

### **POLÍTIQUES REDISTRIBUTIVES**

Coerció col·lectiva i immediata. Transfereixen recursos d'uns grups socials, territorial o país a uns altres. És a dir, atorguen beneficis a uns grups en detriment d'uns altres.

P. ex. política fiscal, seguretat social, sistema de pensions, educació, sanitat, carreteres i obres públiques, polítiques de cohesió, etc.

### **POLÍTIQUES INSTITUCIONALS o CONSTITUTIVES**

Coerció col·lectiva i remota. Estableixen les regles de distribucions de poders en un entorn social, les seues competències i els procediments formals de la presa de decisions. Tenen com a objecte establir les regles de comportament del sistema politicoinstitucional. Fan referència a les reformes constitucionals o institucionals bàsiques

P. ex. normes de separació de poders, relacions entre nivells de govern, etc.

Amb tot, la classificació de Lowi és un esquema estàtic i, per tant, no hem d'oblidar que la tipologia de polítiques públiques no és mútuament exclouent i que el procés de les polítiques és sempre dinàmic.

Tipologia de les polítiques públiques segons conflicte (Wilson, sobre Lowi)

		<b>COSTOS</b>	
		CONCENTRATS	DIFUSOS
<b>BENEFICIS</b>	CONCENTRATS	Arena: <b>redistributiva</b> Jugadors: estat, guanyadors i perdedors Joc: suma zero Conflicte: <b>alt</b>	Arena: <b>distributiva</b> Jugadors: estat i guanyadors Joc: suma positiva Conflicte: <b>baix</b>
	DIFUSOS	Arena: <b>reguladora</b> Jugadors: estat, perdedors i guanyadors Joc: suma zero relativa Conflicte: <b>intermedi</b>	Arena: <b>Majoritaria</b> Jugadors: estat Joc: suma positiva Conflicte: <b>baix</b>

### 3. DEFINICIÓ DEL PROBLEMA PÚBLICA

Per què posem en marxa polítiques públiques? Perquè creiem que una situació no ens agrada (és problemàtica) i estimem que amb una política pública la millorarem. Però millorar una situació no és resoldre-la absolutament ni de bon tros. Cal tenir en compte que les polítiques públiques treballen amb «dianes que es mouen». Mai resollem del tot els problemes, els problemes es desplacen i amb ells les polítiques.

Per què una realitat concreta és problemàtica? Un problema és una situació que no ens agrada. Però podem fer una política pública únicament perquè hi ha un fet que no ens agrada? No. Són necessaris elements operatius. Cal una formulació de la discrepància entre allò que creiem que **ha de ser** i allò que ara **és**. I, en aquest procés, s'incorporen valors a l'anàlisi.

Però, llavors, apareix un nou problema per a passar de la realitat actual a la nova realitat que volem que siga hem de ser realistes i les polítiques han de ser operatives. És més fàcil passar de 0 (situació actual) a 10 (acció operativa) que a 100 (realitat desitjable).

Sovint pensar «solucions» sense entendre: 1) que els «objectius es desplacen», 2) que les polítiques públiques són operatives i progressives, i que «no s'arriba a la meta sense córrer la carrera», genera molta frustració.

Per a una política pública cal un **marc analític** (què no m'agrada, per què, quines són les causes, què vull com a òptim...) i un **marc operatiu i temporal** (com ho faré, quan, quins recursos i capacitats tindrè, com els utilitzaré, quines aliances...). I a més un problema ha de tenir una solució. Si no hi ha solució, no hi ha problema en les polítiques públiques. Les condicions d'existència no són problemes de polítiques públiques.

Els problemes són realitats objectives o hi ha tantes visions del problema com actors? Els actors defineixen un problema en funció dels seus valors, de les seues capacitats i els seus recursos; però també en funció dels seus interessos o del que creuen que són els seus interessos.

En els problemes públics, la satisfacció total i de tots és impossible; perquè hi ha tantes visions del problema com actors que hi intervenen i la definició del problema (no la descripció del problema) és la clau d'una política pública. Però, si hi ha diversitat d'actors, diversitat de definicions, el problema no serà una realitat objectiva o metapolítica; sinó política, producte del debat, la competència i la col·laboració entre actors.

Les definicions dels problemes, finalment, seran per aproximació i suma, per creació de coalicions i consensos.

**Les definicions dels problemes i la capacitat d'actuació**

Les necessitats dels ciutadans són generals, integrals i les seues expectatives tendeixen a ser totals, i els governs i les administracions tenen recursos econòmics, personals, capacitats i **competències limitats**.

Com més proper siga l'àmbit de govern més gran és la incumbència i, a voltes, més limitada la competència. I cal recordar que la formació de l'agenda no és mecànica. Els actors actuen per a tractar de fer coalicions grans, per a aconseguir, a través dels mitjans de comunicació i les xarxes socials, que hi haja majories socials que accepten temes de l'agenda social i, després, polítiques públiques concretes. Però, a més de la lògica problema-busca-solució, hi ha la lògica recursos (o solucions)-busquen-problema (CV: Fórmula 1, American Cup, Aeroport de Castelló, Terra Mítica...).

En conseqüència, tenim que els problemes tenen elements objectius, però no són realitats objectives, sinó construccions socials subjectives. Els actors lluiten (debaten, manipulen, confronten...) per incloure o excloure temes en l'agenda i per definir els temes (i les polítiques). L'agenda pública inclou problemes, però també elements que no són problemes. No tots els problemes humans són problemes socials i no tots els problemes socials són problemes polítics.

De fet, un problema polític ha de tenir dues dimensions: la dimensió col·lectiva, i ha d'existir conflicte, sense conflicte no hi ha política, ni solucions diferents.

Característiques d'un problema polític perquè siga incorporat a l'agenda política:

1. especificitat: específic i fàcilment delimitable
2. grau de rellevància social
3. rellevància temporal: temps llarg
4. nivell de complexitat: un problema ha de ser fàcil d'entendre
5. precedents històrics

Com es construeix un problema polític? Etapes:

1. «etiquetatge»: visió del problema
2. problematització: trobar un culpable i la causa del problema
3. reclamació: demandes i propostes de situació

Clau: Les estratègies discursives, la construcció del relat. Les històries causals: una bona història causal té un culpable humà, si no, no hi ha problema polític (p. ex. inundacions o incendis forestals...), i a més demostrar la causalitat. El «pensament màgic» del «saber expert», vincular coneixement amb anglicismes, llatínismes, forma de vestir, etc. Simbologia: imatges vinculades a debats per la construcció de problemes polítics.

Finalment, cal tenir en compte els no-problemes. Si el problema és una construcció individual i col·lectiva sobre una realitat percebuda com a millorable i a la qual es proposen solucions, la qüestió és qui decideix. Visions:

1. Sempre les elits, que decideixen què és i què no és un problema. Una concepció clàssica, repetida, cinematogràfica i falsa.



2. Construcció poliàrquica (primera esfera de poder). Dahl demostra que la construcció dels problemes és pluralista i democràtica.

3. Els no-problemes (segona esfera de poder). Baratz i Bachrach sense qüestionar que els problemes que arriben a l'agenda pública ho facen de manera pluralista, destacaren que hi havia temes que no arribaven a l'agenda perquè hi ha actors que tenen capacitat de silenciar altres actors que volien polítiques concretes.

4. La capacitat de canviar la percepció del problema (tercera esfera del poder). Actors que poden influir en les mirades dels problemes i canviar la seua definició i propostes de polítiques.

Nota final. En la caracterització i definició dels problemes cal evitar «els problemes maleïts». Sovint hi ha problemes que s'enfoquen de manera tan complexa i difícil que no hi ha solució.

*Joan no sap escriure. Té 12 anys. És el fill novè d'una família de 12 fills. Son pare va morir quan ell tenia 5 anys. Sa mare té treballs precaris i no pot atendre adequadament els fills. Té un germà a la presó i dos més amb problemes de droga. Ha hagut de cuidar els dos germans més menuts. Viu en un barri extremadament problemàtic, amb un 70% d'atur, sense serveis i amb una estructura social molt dèbil, l'escola del barri té un professorat desmoralitzat i un nivell de fracàs escolar altíssim...*

Com més complexa siga l'explicació d'un problema, més fàcil és quedar-hi atrapats. Sovint les mesures simples i incrementals no solucionen la complexitat del problema, però sí que milloren la realitat concreta

#### **4 ACTORS DE LES POLÍTIQUES**

Les polítiques no són mai un monòleg dels governs, ni els actors són estables i prefixats: sovint hi ha «espectadors» que en un moment determinat esdevenen actors protagonistes.

La qualitat tècnica d'una proposta és una qüestió menor, la coalició dels actors és determinant perquè una política tinga siga una realitat (i tinga èxit).

Qui influeix més en una política? La xarxa de poders.

En tota política pública, hi ha actors, parts interessades i afectats. I cada una d'aquestes categories és diferent. Els actors són aquells que duen a terme accions rellevants, estiguen o no interessats o afectats de manera directa. Hi ha persones que puguen ser parts interessades o que puguen estar afectats que per desconeixement, falta de voluntat, incapacitat o perquè creuen que la política els afavoreix, no actuen i, en conseqüència, no són actors. P. ex., les polítiques de violència de gènere, o sobre canvi climàtic.

En tota política pública, hi ha actors esperats, sovint establits en la llei, hi ha actors inesperats, que es mobilitzen (moviments socials), hi ha actors il·legals (corruptes), hi ha actors singulars (experts). Cal, per tant, superar el «constitucionalisme

metodològic»: les polítiques són producte mecànic de l'aplicació de la legislació, i els actors són els que estableix la llei, i considerar un «constitucionalisme empíric»: la llei és part de la política pública (i la condiciona), però no és la política ni determina els actors.

Els actors són molt diversos, tenen un grau de poder, recursos, interessos, discursos, capacitats, etc., diferents.

### **Tipologia**

Per representació: Individuals i col·lectius (tots en crisi de legitimitat, actualment).

Per naturalesa jurídica: Públics o semipúblics (tenen la responsabilitat d'implementar les polítiques) i privats; però la diferència és ambigua, sovint ara hi ha nous actors del procomú (privats, però que s'organitzen per a donar resposta a problemes col·lectius).

Per lògica d'actuació: Polítics, burocràtics, amb interès especial, amb interès general i experts.

Classificació per funcions i papers dels actors:

Promotors: introdueixen el problema en l'agenda pública.

Directors: implementen la política i tracten de dur-la a terme.

Opositors: s'oposen als promotors o als directors.

Aliats: actuen en col·laboració amb els promotors i directors.

Mediadors: persegueixen un acord, no els importa el contingut, sinó el procés.

*Gatekeepers* (porters): capacitat de bloquejar o impulsar temes en un procés.

Filtres: allunyats de les polítiques, però que poden ser decisius (els mitjans de comunicació quan són indiferents a les polítiques).

Recursos

Financers: diners

Legals: possibilitat de fer canvis legals

Tècnics: coneixement expert aplicat

Cognitius: derivats de la informació disponible

Organitzatius: capacitat d'organitzar i mobilitzar

Objectius

De contingut: sobre els beneficis i les pèrdues d'una política

De procés: poder dels actors

Globals: canvi general d'una política

Específics: contingut d'una actuació

### **Xarxes d'actors**

Els poders públics no són els actors únics. La realitat de les polítiques pública és més complexa. En tota política pública, el que hi ha és una xarxa d'actors (*policy network*). Les xarxes són un conjunt de relacions estables entre actors públics i privats que interactuen a través d'una estructura no jeràrquica i interdependents per a aconseguir objectius comuns en una política pública.

La interdependència és l'element fonamental. Cada política genera el seu propi sistema d'actors. No hi ha un únic model. Els actors són importants, però el marc institucional (formal o informal) de les interaccions és decisiu.

1. Nombre d'actors: xarxes tancades i obertes
2. Tipus d'actors: socials/privats (tipus d'afiliació, recursos, organització, grau d'autonomia o dependència, legitimitat, capacitat de mobilització i de representació...) i públics (capacitat reguladora i de decisió, concentració o dispersió competencial, recursos econòmics i cognitius, cultura professional, cultura política...).
3. Funcions: participació conjuntural o permanent, tipus d'actuacions (consulta, pressió, cooperació...).
4. Tipus de relacions entre els actors: xarxes conflictives o consensuals (tipologia de finalitats, de presa de decisions, d'orientació en l'acció ideològica o pragmàtica, de resposta als problemes reactiva o proactiva).
5. Grau d'estabilitat: xarxes estables o discontinües. Tipus de participació (caòtica, ordenada, voluntària, obligatòria...), institucionalització o no.
6. Relacions de poder: grau de distribució dels recursos: simètriques o asimètriques.

## Tema 14

### Les polítiques públiques II

1 Els processos de disseny 2 Implementació 3 Control i avaluació de les polítiques públiques

*Advertiment: açò és únicament un esquema*

Vallès (2001) capítol 25 i Caminal (2012) 495-518

#### 1. ELS PROCESSOS DE DISSENY

Prendre decisions és elaborar polítiques públiques? Els parlaments que aproven les lleis i els governs que prenen decisions i iniciatives són els que decideixen i dissenyen les polítiques?

No. Cal una perspectiva més gran del procés: CICLE DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES.

#### Cicle de les polítiques públiques

Cal tenir en compte que abans de la decisió és important:

1. Recordar que no tots els temes arriben a l'agenda social (preocupacions socials) i no tots arriben a l'agenda política.
2. Igualment, cal recordar que les decisions estan molt condicionades per les definicions del problema.

I també cal tenir present, que després de la decisió

3. Moltes decisions no s'implementen satisfactòriament (desviació dels resultats previstos, mala definició del problema, escassos recursos, dificultats de coordinació d'actors necessaris per a dur-les a terme...).

Preguntes clau: Qui pren les decisions? Com es prenen les decisions? Aquestes dues preguntes podrien integrar-se en una: **Com s'haurien de prendre les decisions públiques?**

Primera resposta. Racionalitat

Les decisions haurien de prendre's racionalment sobre criteris tècnics i eliminant-hi «l'excés de política» en la presa de decisions (eliminar criteris electoralistes per a accontentar els respectius electorats): més racionalitat tècnica (i científica) i menys oportunisme polític-partidista. Però què significa més racionalitat?

El model racional proposa que les decisions han de seguir una sèrie de passos metodològics:

1. Analitzar exhaustivament el problema, les causes i la casuística que l'envolta.
2. Estudiar les alternatives per a solucionar el problema.

3. Analitzar i comparar sistemàticament les alternatives (costos i beneficis).
4. Triar l'alternativa òptima (menors costos per al menor nombre de gent, major benefici per al major nombre de persones).

Però és possible prendre decisions polítiques (i de qualsevol tipus) racionalment?

### **Límits de la racionalitat**

Limitacions per a tenir TOTA la informació (econòmiques, de temps, de coneixement). La informació és costosa i limitada.

Normalment, no es tenen en compte TOTES les alternatives, només les més properes als valors propis o als sistemes de coneixement existent. La identificació de les alternatives sempre és incompleta.

No sempre es poden avaluar racionalment TOTES les alternatives: sovint seria una tasca incommensurable.

Les decisions «racionals» no solen ser les òptimes, sinó les més satisfactòries o factibles. La «racionalitat», el recurs a la «planificació integral», etc., són actes de supèrbia intel·lectual, la realitat és més humil i més confusa (Lindblom).

### **Model incrementalista o l'art d'anar tirant**

Crítica a la «racionalitat» del pensament sinòptic: NO podem conèixer totes les dimensions del problema, totes les alternatives, analitzar-les tranquil·lament, i triar sempre l'òptima.

El model «racional» és equivocat. Tots els problemes s'analitzen parcialment. A més, el model «racional» ignora el procés polític de les polítiques. El coneixement «tècnic» només és un factor en joc, en el procés de presa de decisió actuen molts actors amb interessos diversos i sovint enfrontats: és comú que les polítiques siguin productes d'acords i consensos provisionals.

Característiques del model incrementalista.

1. Les decisions públiques acostumen a ser un ajustament «incremental» (no s'ha d'entendre el concepte com a «augment», sinó com «canvi») a les polítiques anteriors. NO CAL ESPERAR GRANS CANVIS en les polítiques, encara que els canvis menuts acaben tenint grans conseqüències.
2. En les decisions públiques pesa més l'experimentació i la interacció dels actors que les anàlisis racionals de les realitats.
3. L'aparició de nova informació sobre un problema i el canvi en les relacions de poder entre els actors altera les decisions i les polítiques.

Aquest model s'adiu bastant amb la percepció popular que «és igual que governen uns o altres, que tots acabaran fent més o menys el mateix».

Crítica favorable: model realista. Crítica contrària: model conservador.

Perquè els canvis de govern, poden canviar i molt les polítiques.

### **Model de l'ordre alternatiu o del *pool del fem (garbage can)***

És un model que afegeix més complexitat a l'anàlisi del procés de presa de decisions públiques.

1. Molt sovint els objectius dels actors no estan clars. Incertesa política.
2. Tampoc estan clars els mitjans i la tecnologia que ens permet aconseguir els objectius. Incertesa tècnica.
3. Els actors no són estables: entren i ixen del debat, i canvien les posicions. Incertesa d'actors i posicions

Les decisions acaben sent producte d'una coincidència puntual en el temps, entre: problemes que busquen solucions, solucions que busquen problemes, i actors que busquen problemes que calga resoldre, o aliances.

### **Model de la coincidència o de les polítiques de corrents (*policy stream*)**

Les decisions són producte de la coincidència temporal de tres grans corrents:

1. Corrent del problema. Els problemes tenen lògica pròpia (crisis, canvi de la percepció del problema, etc.).
2. Corrent polític. La política té lògica pròpia: canvis de partits en el govern.
3. Corrent de les solucions. També és diferent i té lògica pròpia.

Quan els tres corrents s'uneixen (problemes, política i solucions) i s'obri una «finestra d'oportunitats», que pot ser aprofitada per un actor polític per a impulsar noves polítiques o canvis importants en les polítiques anteriors.

El model incremental explica la continuïtat de les polítiques i com les polítiques canvien la política.

I el model dels «corrents» explica els moments de canvi en les polítiques, i com la política canvia les polítiques.

Crítiques al model dels «corrents»: semblaria que les polítiques són producte de la confluència fortuïta de diversos elements i factors que els governs no controlen; però la veritat és que sovint les coses són el que semblen que són, i els governs fan polítiques no per casualitat, sinó per voluntat política decidida.

## Hem vist

Models prescriptius: El model **racional**; no ignora la realitat i proposa un model ideal.

Models descriptius: model **incrementalista**; és realista, però ignora un ideal de presa de decisions i de canvi en les polítiques. Model de l'**ordre alternatiu** és realista; segueix la lògica incrementalista, però no exclou canvis significatius. Model dels **corrents**; modifica les visions realistes anteriors, i hi introdueix els canvis profunds en les polítiques quan hi ha una «finestra d'oportunitats» i un actor amb capacitat per a prendre la iniciativa.

Llavors, com s'haurien de prendre les decisions i dissenyar les polítiques?

Segurament, no hi ha cap model vàlid per a totes les situacions i polítiques.

QUATRE POSSIBLES ESCENARIS: segons el tipus de complexitat dels problemes

	Objectius clars / consens	Objectius confusos / conflicte
<b>Certesa tècnica</b>	<b>PLANIFICACIÓ BUROCRÀTICA</b> prop del mètode racional  p.e. política davant d'una epidèmia coneguda	<b>NEGOCIACIÓ POLÍTICA</b> desactivar conflictes. prop del mètode incrementalista  p.e. casos NIMBY (not in my back yard)
<b>Incertesa tècnica</b>	<b>EXPERIMENTACIÓ / OBSERVACIÓ</b> assaig-errot: prop del mètode "paul de fem"  p.e. increment ràpid de la sinistralitat en les carreteres	<b>GOVERNANÇA EN XARXA</b> prop del mètode de "les corrents"  p.e. regenerar un centre històric

Cal adaptar el procés de presa de decisions al tipus de problema que tenim.

És un error aplicar un procés de presa de decisions que no es correspon amb el tipus de problema.

I aquest error és en l'origen del fracàs de moltes polítiques.

## 2. IMPLEMENTACIÓ

En la literatura administrativista tradicional i sovint en la creença popular s'entén que la implantació d'una política, una vegada el govern ha pres les decisions corresponents i el parlament ha legislat, és un procés rutinari i sense interès: es pensa que les administracions aplicaran dòcilment els acords polítics seguint els criteris tècnics i protocols previstos sense més problema.

Però la veritat no és així. El nivell de compliment dels objectius d'una política depèn de: recursos, coordinació, variables ambientals.

Sovint les polítiques no tenen recursos econòmics o humans per a dur-se a terme, o els recursos estan mal usats.

Sovint, quan es dissenyen, no es tenen en compte els actors que hi intervenen (altres administracions, professionals, col·lectius, etc.) i les relacions que tenen entre si. I, sense col·laboració, les polítiques tendeixen a bloquejar-se o a deformar-se.

Les variables de l'entorn fan referència, sobretot, al cicle polític: clima de l'opinió pública, situació política, situació econòmica, etc.

A més, com que en la conformació de l'agenda, dels actors o de les decisions, la implantació i l'avaluació de les polítiques no és un procés en què uns ordenen i uns altres executen, sense més, no és un procés de dalt cap avall (*top-down*). També és un procés de baix cap amunt (*bottom-up*).

Què vol dir això? Que la decisió d'una política i la seua aplicació no són dos fets separats ni mecànics. La implantació d'una política serà més efectiva com més s'adapte a les realitats concretes dels seus destinataris finals (que mai són iguals): nivell cultural, social, territori, etc.

I així, el procés d'execució de les polítiques s'integra en el procés d'avaluació i la redefinició de les polítiques.

La figura clau del procés d'implementació és el **gestor públic o directiu públic**, dependent dels polítics, responsable d'empleats públics subordinants, en relació complexa amb altres gestors públics i amb la ciutadania.

Persona amb interessos propis, visions i valors propis, capacitats i mèrits qualificats, però diversos.

És una figura bàsica en la implementació de les polítiques públiques.

### 3. AVALUACIÓ

Com es valora una política pública? Com sabem si ha aconseguit els seus objectius?

Tècnicament, no és gens fàcil.

Hem de determinar indicadors i respondre a la pregunta de què mesurem?

Hi apliquem valors, respecte a què mesurem?

Aquestes dues preguntes no estan exemptes de discussió política.

Generalment, què es mesura?

Els governs tendeixen a mesurar:

Accions (*outputs*): hospitals construïts, vacunes realitzades, increment/disminució de l'ocupació, etc.

Els documents administratius i l'estadística oficial, si n'hi ha, estan plens d'estudis que recullen les accions (*outputs*).



La qüestió és si això dóna bons indicadors per a avaluar una política i decidir si seguir o no avant amb una política.

En general, la informació que proporcionen les accions o *outputs* és poc significativa per a saber què ha passat i com ha passat.

Per a saber, amb major profunditat, sobre l'èxit o el fracàs d'una política cal avaluar els impactes o *outcomes*: com ha millorat la salut, de quins sectors socials, quin tipus de treball es crea/destrueix, etc.

Aquesta mena d'estudis són més estranys i més difícils, i sovint compten amb la resistència dels poders públics avaluats.

Qui avalua?

Els governs i les administracions: tendència a la benevolència.

Organismes parlamentaris: tendència a dependre de la majoria parlamentària.

Organismes autònoms: institucions públiques, organismes privats, universitats, etc.  
Una bona anàlisi combinarà tècniques qualitatives i quantitatives, coneixement precís dels objectius i si han estat aconseguits (**grau d'eficàcia**), el que han costat (**grau d'eficiència**), el nivell d'acceptació dels afectats (**grau de legitimitat aconseguida**).

Generalment, cal combinar-hi coneixements de ciència política, psicologia social, sociologia i economia, entre d'altres.

Amb tot, cal ser conscients, que tota avaluació serà sempre discutida, perquè les polítiques públiques, en totes les seues fases, són sempre matèria de debat, de confrontació d'expectatives, de percepcions diverses de la realitat.

Tota avaluació superficial o rigorosa, ben feta o irrellevant serà sempre motiu de debat i discussió política.

Al capdavall, tota política pública sempre combina elements «tècnics» (recursos econòmics, de coneixement expert i de capacitat de gestió) i directament polítics, és a dir derivats del conflicte entre posicions i interessos diversos.

Una qüestió final. La cultura politicoadministrativa espanyola acostuma a confondre avaluació d'una política amb:

1. Control administratiu de legalitat: la política pública aconsegueix els seus objectius si el procediment i la despesa és d'acord amb la llei.
2. Enumeració d'accions (*outputs*): la política pública és adequada perquè s'ha aconseguit: xifres i dades no qualitatives.
3. A Espanya no estem acostumats a avaluar els impactes.