

**POLÍTICA Y POLÍTICAS**  
**Metáforas, números y causalidad en el**  
**mercado político**

Xavier Ballart

**Paper under revision.**  
**Do not cite.**

# I. Introducción

Probablemente, la definición más conocida de política sea la de “quien obtiene qué, cuando y cómo,”<sup>1</sup> definición que debemos a Lasswell, profesor norteamericano de la primera mitad del siglo pasado. La política es una lucha entre individuos o grupos para obtener poder e influir en decisiones que suponen ventajas para unos y obligaciones o costes para otros. Hay muchas maneras de expresar ideas parecidas. Unas veces se pone el énfasis en el marco colectivo, de la “res pública”, de la polis y por tanto de la ciudad o estado donde se produce esta articulación de intereses en torno a opciones sobre bienes y/o valores colectivos. Otras veces se insiste en la idea de manipulación e influencia en los demás a través del ejercicio del poder que otorga la posesión de determinados recursos o de habilidades políticas. Aún en otras ocasiones, se piensa en la política como proceso, cuyo producto final son decisiones que suponen la adopción de unos objetivos y maneras de entender el mundo por encima de otros.

Pero la política que más directamente nos afecta día a día tiene que ver más con la *construcción de creencias e imágenes en torno a cómo son las cosas que con la distribución de bienes y servicios*. La política es en este sentido un juego cuya principal estrategia consiste en inducir a los demás a creer algo, muchas veces sin que pase nada, al menos directamente, al receptor de este mensaje. La política sería desde este perspectiva una actividad interpretativa que sirve de base a la construcción de una serie de metáforas, símbolos y hasta mitos que acaban moldeando el pensamiento y afectando a la movilización de los ciudadanos. Esto no significa que la política no produzca cambios reales que afectan a la población. Cada día, miles de agricultores reciben subsidios de la UE, prácticamente la totalidad de los niños de más de tres años reciben educación y el servicio de correos reparte millones de efectos postales. Pero, incluso antes que dar respuesta a los problemas sociales con servicios públicos, la política determina que algunas situaciones sean percibidas como problemas o que la gente crea que las acciones de su gobierno tienen determinadas consecuencias.

## 1. Políticos <sup>ii</sup>

### *El primer ministro de Canadá visitó una mezquita el 11-S*

Canadá es una nación de naciones donde sus dirigentes han intentado mantener un estado federal, abierto y plural en el que cada comunidad se encuentre a gusto y participe en su gobierno. En el plano internacional, a diferencia de Estados Unidos, Canadá rechazó la invasión de Irak, al igual que en su día hicieron con la de Vietnam o el bloqueo de Cuba.

¿Cuál hubiera sido la reacción del pueblo de Estados Unidos si su Presidente hubiera acudido a visitar una mezquita al día siguiente de los ataques? ¿O si se hubiera presentado en Nueva York ante las Naciones Unidas en solidaridad con los embajadores del mundo allí representados? ¿O hubiera apoyado el Tribunal Penal Internacional para que en su día dictadores y terroristas como Sadam Husein y Osama Bin Laden pudieran ser juzgados? ¿O se hubiera abstenido de invadir Irak sin una segunda resolución de la ONU para señalar la necesidad de consenso internacional?

### *Fini, líder del partido fascista italiano, viaja a Israel*

La Alianza Nacional se fundó en 1994 como un partido sucesor del Movimiento Social Italiano creado después de la segunda guerra mundial en torno al ideario fascista de Mussolini. El vicepresidente del gobierno italiano y líder de la Alianza Nacional Gianfranco Fini realizó a finales del año 2003 una visita a Israel donde denunció las desgraciadas leyes contra los judíos de Mussolini y proclamó que el fascismo había sido un mal absoluto. Además declaró que el antifascismo era un valor central de su partido.

¿Puede interpretarse este viaje y estas declaraciones como una señal de partida de otro viaje que cabe intuir parecido al que hiciera en su momento Alianza Popular con Manuel Fraga a la cabeza hacia una posición de derecha homologable a la de los partidos que integran el grupo popular europeo?

### *Koizumi rebaja la edad media de los candidatos a las elecciones japonesas*

Las elecciones legislativas de 2003 en Japón confirmaron que el Partido Democrático del Japón es ya una auténtica alternativa al Partido Liberal Democrático. El líder del nuevo partido sólo tiene cuatro años menos que el líder del Partido Liberal y primer ministro Koizumi, de 61 años al celebrarse las elecciones. Sin embargo, sus candidatos tienen una media de ocho años menos que los del partido en el poder lo que propició que hicieran de la edad una cuestión electoral. Antes de las elecciones, el Partido Liberal jubiló definitivamente a dos ex primeros ministros de 85 y 84 años todavía en el Parlamento y nombró a un nuevo Secretario General del partido de 49 años.

¿Consiguió con estas medidas el viejo partido liberal trasladar a los electores japoneses una imagen de renovación? ¿Puede interpretarse el estilo moderno y desenfadado del Primer Ministro Koizumi como un signo de que su partido está libre de las ataduras del pasado?

### *Mas, líder de CiU, visita al Lehendakari Ibarretxe tras las elecciones en Cataluña*

Si algo quedó claro tras los resultados electorales de octubre de 2003 en Cataluña es que ERC tenía la llave para formar gobierno. Sus dirigentes supieron controlar en todo momento las negociaciones para formar gobierno en Cataluña dando la impresión que tanto podían decantarse por formar gobierno con CiU como con los socialistas. Mientras ERC decidía con que otro partido formaba gobierno en Cataluña, el candidato a Presidente de la Generalitat, Artur Mas realizaba una visita al lehendakari vasco.

¿Intentaba Artur Mas complacer con este gesto a ERC para que le escogiera como socio de gobierno? ¿En qué medida Artur Más no perjudicó sus bazas al insistir demasiado en el mensaje de que él y su partido también eran “soberanistas” y de que estaba dispuesto a hacer lo que le pidiera ERC con tal de no perder el poder?

### *Zapatero en el balcón de la Generalitat con Maragall y Carod*

En la primera aparición del Presidente Maragall en el balcón del palacio de la Generalitat tras las elecciones de 2003, le acompañaron sus socios de gobierno Carod

Rovira por ERC y Joan Saura por IC. Pero también apareció en el balcón, el entonces candidato del PSOE a la presidencia del Gobierno español, Rodríguez Zapatero.

¿La presencia del líder socialista español venía a confirmar, como pensaron nacionalistas catalanes e independentistas, el error de ERC al optar por formar gobierno con un partido dependiente de Madrid? ¿ O más bien se trataba de un símbolo de la subordinación del PSOE al independentismo catalán como expresaron algunos nacionalistas españoles?

### *Maragall en el desfile militar del día de la Hispanidad y en Macao*

El Presidente de la Generalitat de Cataluña acudió el 12 de octubre de 2004 al desfile militar que se celebró en Madrid con motivo de la Fiesta de la Hispanidad. Apenas dos semanas después el Presidente catalán cambió su plan de viaje en China para acudir a la final del campeonato mundial B de hockey sobre patines en Macao donde la selección catalana derrotó a la selección inglesa.

La presencia del Presidente Maragall en el ritual militar primero y en el ritual deportivo después fue interpretada de muy diversas maneras por sus detractores. La interpretación que hubiera preferido el Presidente de la Generalitat iba probablemente en la línea de dar una muestra de la implicación de Cataluña en (la defensa de) España al mismo tiempo que una manifestación inequívoca de Cataluña como sujeto político que se expresa como un “nosotros” que se emociona con la victoria deportiva.

### *El “Estatut” es de Mas y Zapatero*

En septiembre de 2005, el Parlamento catalán aprobó un nuevo proyecto de Estatuto de Autonomía que sometió a la Cortes Generales. La negociación política previa a su discusión en las Cortes se cerró con un acuerdo entre el líder de CiU, Artur Mas y el Presidente del Gobierno Español, José Luís Rodríguez Zapatero, al que llegaron en una reunión celebrada en el Palacio de la Moncloa a la que no asistieron ni el Presidente de

la Generalitat, Pasqual Maragall, ni los líderes de los otros dos partidos en el gobierno catalán que, junto con Mas, impulsaron el proyecto de septiembre.

Tanto las imágenes gráficas como el contenido de lo negociado transmitían varios mensajes a la opinión pública. Zapatero conseguía dar un golpe de efecto al imponer sus criterios y dejar fuera del acuerdo tanto a ERC como al PP. Mientras que Mas se situaba en la estela del ex presidente Pujol y de su política de aparecer como decisivo y conseguir avances en el autogobierno aunque se consideren limitados desde la perspectiva nacionalista.

### *El canciller alemán es invitado a celebrar el Día D en Normandía*

En junio de 2004, el canciller alemán Schröder fue invitado por el Presidente de Francia Chirac a asistir a las ceremonias que se celebraban en Normandía con motivo del 60º aniversario del Día D. Anteriormente y en diversas ocasiones, el canciller Kohl no consiguió ser invitado a la celebración anual del desembarco aliado en las playas francesas.

La presencia del líder alemán en la conmemoración del desembarco de Normandía fue interpretada como una señal más de reconciliación histórica y de superación del trauma de la última gran guerra mundial. El mismo canciller alemán afirmó que se cerraba un capítulo y que su presencia venía a “completar el largo viaje hacia el oeste de Alemania”.

¿No cabe sin embargo interpretar la invitación cursada por el Presidente francés como una señal más de la fortaleza de la alianza franco-alemana en un momento de enfrentamiento con americanos y británicos por su distinta visión del papel de la guerra en las relaciones internacionales y ante la insistencia del Presidente norteamericano en comparar la liberación y reconstrucción de Irak con la liberación de Francia y posterior reconstrucción de Alemania?

### *El “colegio” de comisarios de la Unión Europea*

La Comisión europea está dirigida por un “colegio” de comisarios. El término tiene una connotación académica y eclesiástica que contribuye a dar de la Comisión una imagen distinta a la de un mero órgano ejecutor de las políticas aprobadas por el Consejo y otras instituciones europeas. La idea de un “colegio” se asocia a la de sabios que responden colectivamente de la misión que tienen encomendada y que asumen la defensa del proyecto de una Europa unida y de su derecho e instituciones al margen de la lucha política y de las presiones nacionalistas de cada uno de los estados miembros.

Este espíritu colegial ¿es compatible con la discusión de propuestas tan importantes como la nueva Constitución europea, la Iniciativa de Crecimiento Estratégico - un gran plan de inversiones públicas -, o la discusión de las perspectivas presupuestarias de la UE para 2007-2013 y por tanto, si se incrementa el presupuesto, se introduce un nuevo impuesto europeo o se limitan las ayudas agrícolas y regionales?

### *El ministro de Israel y el dolor de las madres de Gaza*

El Ministro de Justicia del Gobierno de Israel, único miembro superviviente del holocausto en el gabinete de Ariel Sharon, comparó el dolor de las madres de Gaza con el que recordaba de su propia madre a la que los nazis arrebataron su casa y que logró escaparse por poco del exterminio nazi.

¿Al equiparar el dolor de las víctimas, no estaba este ministro elevando su dignidad moral y la de los argumentos en contra de la política de desalojo de habitantes palestinos en la llamada zona de seguridad israelí en Gaza?

### *Putin no pide perdón*

Vladimir Putin presidió en 9 de mayo de 2005 en Moscú la celebración de la derrota de la Alemania nazi en un acto en el que se tributó homenaje a los varios millones de

muertos durante la contienda. Sin embargo, el Presidente ruso no pidió perdón por los millones de bálticos, centroeuropeos y balcánicos que murieron bajo la dictadura soviética que reemplazó a la nazi, lo que motivó la ausencia de algunos presidentes de estas repúblicas en aquel acto.

¿Puede una democracia ser homologada mientras se asiente sobre una falsedad histórica? Sin el reconocimiento de culpa, como hiciera en su día Alemania, ¿puede una nación regresar a la comunidad de naciones civilizadas?

*El primer ministro, protagonista de “Gran Hermano”*

Thaksin Shinawatra ganó las elecciones en 2005 en Tailandia y a principios de 2006 fue seguido por más de cuarenta cámaras durante las 24 horas de cinco días mientras atendía en una tienda de campaña las reclamaciones y quejas de la población rural de su país. La política convertida en “reality show” y compitiendo por la audiencia en tiempo real.

¿Conseguirá el Sr. Shinawatra ampliar así el apoyo de los campesinos tailandeses? ¿O los ciudadanos tailandeses van a castigarle por sus pretensiones mediáticas?

## 2. Políticas

### *Salir de Irak*

En su primera decisión como Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero retiró los soldados españoles de Irak. Esta decisión daba cumplimiento a una promesa electoral del Partido Socialista Obrero Español que entendía que España no podía mantener una política que la mayoría de los españoles no aceptaban. Militarmente, las fuerzas españolas en Irak estaban formadas por 1.300 soldados. Estados Unidos en aquel momento tenía desplegados en aquel país más de 150.000 soldados.

Por el número de soldados, esta una decisión marginal. Sin embargo, por el hecho de ser España el segundo aliado más importante de Estados Unidos después del Reino Unido, ésta fue una decisión que no pasó desapercibida en el contexto internacional. Con esta decisión, ¿no se estaban mandando varios mensajes al mismo tiempo: mensajes de complicidad con la Europa liderada por Francia y Alemania, de vuelta a posiciones más próximas al mundo árabe, de promoción de una política alternativa en Irak y en la lucha contra el terrorismo internacional?

### *La prohibición del velo en Francia*

El gobierno francés ha optó por prohibir que sus ciudadanos lleven símbolos religiosos en edificios públicos como las escuelas o los hospitales. Esta política encuentra muchos argumentos a favor en Francia donde para muchos la separación del estado y la iglesia es la mejor garantía tanto de la no interferencia de la religión como de la libertad de culto individual. En Francia existe una importante tradición de secularismo que se relaciona con el republicanismo y el anticlericalismo heredado de la revolución de 1789. Para muchos franceses, los musulmanes deberían entender que en una democracia moderna se separen las leyes de la república de las leyes de Dios.

Esta política probablemente sirva para evitar que aquellas mujeres que se ven obligadas a llevar el velo por sus propios hermanos y padres se sientan más libres. En sentido contrario, limita el derecho de cada uno a proclamar su fe en formas que no molesten a

los demás. Pero en una sociedad heterogénea y plural como la francesa con serios problemas de discriminación y exclusión social de importantes grupos de inmigrantes, ¿no se ha convertido el velo en un símbolo de religiosidad musulmana y de rebelión contra el poder? La prohibición del velo ¿va a hacer de Francia una nación más homogénea culturalmente? , ¿va a facilitar la asimilación de aquellas personas de cultura y religión distintas?

### *Prohibida la posesión de jeringuillas*

En Estados Unidos, algunos estados con serios problemas de salud relacionados con las toxicomanías como California prohíben la posesión de jeringuillas. El Presidente Bush también se ha pronunciado en contra de los programas de intercambio de jeringuillas por entender que incentivan el consumo de drogas prohibidas y van contra los objetivos de su guerra contra las drogas. Ello, a pesar de que está muy bien documentado el coste en vidas humanas y en asistencia sanitaria por causa del SIDA y otras enfermedades adquiridas por el uso de jeringuillas usadas.

¿Cuál es el problema al que se está intentando dar solución con esta política ?¿Existen evidencia empírica que demuestre que la provisión pública de jeringuillas incrementa el consumo de drogas? ¿En qué medida el mantenimiento de la posición política “guerra contra las drogas” no es compatible con la provisión de jeringuillas esterilizadas?

### *“Guantánamo” como solución*

La base naval norteamericana en la bahía de Guantánamo ha supuesto la creación de un territorio extra-legal donde han sido detenidos 660 prisioneros procedentes de más de 40 naciones. La inversión en nuevas instalaciones en el mismo lugar con una capacidad para 1.100 ha dado argumentos a otros gobiernos que han aplicado soluciones similares no sólo a problemas de terrorismo sino también a problemas de inmigración ilegal o de prisiones. Australia por ejemplo alquiló la isla de Nauru, un estado independiente en el Pacífico, para trasladar allí a los inmigrantes ilegales detenidos, lo que incluye a personas de todas las edades y también a niños. Austria se propone construir y financiar la gestión de prisiones en territorio de Rumania para trasladar allí su población penitenciaria de origen rumano.

¿Es “Guantánamo” un símbolo de la determinación antiterrorista del gobierno de los EEUU o de la vulneración de la legislación internacional sobre derechos humanos? Si el “modelo Guantánamo” supone una vulneración de garantías legales en estados democráticos, ¿qué podría suponer su seguimiento en naciones todavía menos escrupulosas con las formas legales?

### *China, el tercer país en poner un hombre en el espacio*

China celebró en Octubre de 2003 el lanzamiento de su primera expedición espacial tripulada, éxito que repitió de nuevo a finales de 2005. El éxito del cohete chino Shenzhou es un motivo de orgullo nacional para una nación que ha lanzado más de 70 satélites al espacio. A pesar de ser un país con una economía de un potencial enorme y elevadas tasas de crecimiento, China es un país pobre que necesita ayuda internacional.

¿Se debe interpretar el programa espacial chino como una operación de consumo interno en clave nacionalista? ¿O más bien se trata de una estrategia comercial de promoción de sus operaciones de lanzamiento de satélites?. ¿O aún, como una manera de afirmar su poderío militar y decirle al mundo que al igual que puede lanzar cohetes tripulados puede lanzar misiles inter-continetales? ¿No es el modelo chino un ejemplo a seguir por otras naciones como la India?

### *Nigeria tiene su satélite*

En setiembre de 2003 Nigeria lanzó su primer satélite al espacio. Se trata de un satélite construido por una empresa británica que tuvo un coste de 13 millones de dólares. Este sólo es el inicio de la carrera espacial nigeriana ya que el Presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo declaró que su gobierno tiene intención de lanzar un segundo satélite.

¿Servirán estos satélites para mejorar la calidad de vida de los nigerianos? ¿En qué medida es este un proyecto científico-tecnológico o una operación para el consumo interno con un elevado coste para un país que necesita el dinero para servicios más

básicos? ¿es racional esta política si de lo que se trata es obtener datos y fotografías que pueden comprarse a los operadores de otros satélites comerciales?

### *Los tratados de no proliferación nuclear*

El nombre de las ciudades de Hiroshima y Nagasaki y las imágenes asociadas de los efectos de las bombas nucleares constituye el mejor recordatorio del horror que puede suponer la tecnología de las armas nucleares. Los tratados de no proliferación de este tipo de armamento en los años 70 y posteriormente al final del siglo pasado permitieron frenar el desarrollo de esta tecnología en los países signatarios pero no en aquellos que o bien no quisieron firmar los tratados - India, Pakistán o Israel – o bien desarrollaron programas nucleares secretos.

A medida que van pasando los años, el recuerdo de Hiroshima y Nagasaki va perdiendo fuerza mientras que las amenazas a la seguridad global se multiplican al resultar cada vez más fácil obtener la tecnología - a menudo de doble uso – para la producción de armamento nuclear. ¿De la misma manera que Hiroshima y Nagasaki quedan alejadas en el tiempo, no podría ser que las soluciones orquestadas internacionalmente hayan dejado de ser efectivas frente a la amenaza nuclear?

### *Turquía modifica su código penal para ser europea*

En algunas provincias de Turquía, la sociedad tolera matar a una mujer y a su amante a pedradas para salvar el honor de la familia. En Junio de 2003, el Parlamento turco aprobó una serie de reformas legislativas entre las que se incluía una propuesta de derogación del artículo del código penal que atenúa las penas para los autores de este tipo de delitos.

¿Es este hecho un signo de que la sociedad turca se está preparando para formar parte de la Unión Europea o de que no lo está? El esfuerzo del gobierno turco para europeizar su legislación también puede interpretarse como una señal de que la sociedad turca no es europea en la medida que cada año se comenten muchos asesinatos de mujeres por sus actos contra la virtud que, o bien no llegan a los tribunales, o cuando ello sucede,

jueces conservadores aplican todas los resquicios que ofrece la legislación para que los autores de los delitos salgan a la calle con penas leves.

### *Brasil envía soldados a pacificar Haití*

Ante la desgraciada situación de Haití tras el derrocamiento del Presidente Aristide, Brasil envió 1.200 soldados al frente de una fuerza de paz de Naciones Unidas formada por soldados mayoritariamente procedentes de países latinoamericanos. Este ha sido el despliegue más importante de Brasil, fuera de sus fronteras, en muchos años.

Esta misión que se espera contribuya a mejorar las condiciones de vida actuales de los habitantes de Haití ¿no debería ser interpretada como una acción de apoyo a la política multilateral en la resolución de conflictos internacionales por parte de Brasil? ¿O como un reforzamiento del papel de Brasil como potencia regional y como portavoz del grupo G20 que presiona a los países ricos en la liberalización del comercio de productos agrícolas?

### *“Entente cordiale” entre Francia y Reino Unido*

En abril de 2004 se celebró el centenario del compromiso al que llegaron el rey británico y el ministro de exteriores francés que permitió enterrar las disputas coloniales entre los dos países e ir de la mano en las dos guerras mundiales. Con motivo de las celebraciones, la actual reina de Inglaterra hizo una visita de Estado a Francia.

Con su visita protocolaria, ¿no estaba la reina contribuyendo a hacer más “cordiales” las relaciones entre los responsables de los ejecutivos de los dos países enfrentados con motivo de la guerra de Irak? A diferencia de la situación que se vivía cien años antes en que Alemania era el motivo del recelo franco-británico, en la actualidad Francia y Alemania necesitan del Reino Unido para la política de defensa europea. ¿No se trataba por tanto de incorporar al Reino Unido al triángulo de poder que pretende dirigir la UE?

### *Francia y Holanda votan “no” a la Constitución europea*

En quince días de la primavera de 2005, los ciudadanos de dos países fundadores de la UE paralizaron el proceso de ratificación del tratado por el que se pretendía establecer una Constitución Europea. El estigma del fracaso de este proyecto no corresponderá a Gran Bretaña como cabía esperar sino a Francia. Los franceses se pueden consolar pensando que a menudo, en la historia, grandes cambios requieren actos simbólicos, señales que se convierten en referencias para generaciones futuras. Y es cierto que el “así no” ha puesto sobre la mesa el conflicto básico en torno a objetivos incompatibles. Para unos, suavizar los efectos de la política de la Unión Monetaria mediante la armonización de las políticas fiscal, social y económica. Para otros, mantener la situación actual en la medida que el mercado común y la unión monetaria son suficientes para el ejercicio de la libertades fundamentales en el ámbito económico.

Pero el no, ¿se produce por una discusión de fondo sobre los contenidos de la Constitución europea o por la habilidad política de los que consiguieron asociar la Constitución con la pérdida de soberanía nacional, el fontanero polaco, la ampliación al este y la entrada de los turcos?

### *Los Papeles de Salamanca deben regresar a Cataluña*

En cumplimiento de una ley de 2005, medio millar de cajas que estaban depositadas desde 1939 en el Archivo General de la Guerra Civil en Salamanca fueron devueltas a la comunidad autónoma catalana. Los llamados *Papeles de Salamanca* incluyen documentos públicos del Gobierno catalán durante la II República y documentos privados de ciudadanos que fueron detenidos o fusilados por las tropas franquistas.

El conflicto político que ha generado esta cuestión ¿responde a la preocupación por la calidad y accesibilidad de los archivos públicos, un recurso fundamental para el estudio de la historia? ¿O a la excitación de sentimientos nacionalistas que tanto contribuyen a crear una determinada imagen de los políticos que alientan la contienda?

## II. ¿Qué tienen en común todos estos actos políticos?

A la luz de estos ejemplos podríamos afirmar que hacer política consiste en manipular imágenes de la realidad: “La guerra contra el terrorismo va en serio y no se detiene en formalidades”, “Alemania y Francia van a controlar el proceso europeo”. O, la política consiste en hacer creer, en persuadir y convencer con el fin último de obtener apoyo a través del voto: “Pueden votar a Fini: somos derecha civilizada”, “El socio natural de ERC es un partido nacionalista como CIU al igual que en el País Vasco gobierna el PNV con EA”, “Voten al PSOE que vamos a construir la España plural”.

Los ciudadanos están más influidos por la política expresiva y simbólica y por la manipulación de las expectativas que por cambios observables de su propia condición o de las de su entorno más próximo. “No se preocupen: vamos a forzar a los inmigrantes a ser buenos ciudadanos de la República”, “Somos muy duros contra las drogas, no admitimos nada que tenga que ver con su consumo”. Lo que no significa que no se produzca cambio social o que las políticas no tengan efectos. La prohibición del velo en Francia tiene efectos en la vida diaria de muchas mujeres. Podemos analizar los argumentos de los que están a favor y en contra de esta medida, de la misma manera que dentro de un tiempo se podrá discutir sus efectos, compararlos con los observados en otras sociedades que no prohibieron el velo así como valorar los problemas que pueda haber encontrado la aplicación de la ley en distintos contextos.

La política no sólo necesita que la gente crea sino que acepte la actuación política ya sea por nacionalismo, fidelidad a una causa política o porque lo exige el interés general y la viabilidad del sistema social. El resultado en muchos casos es la desviación de la atención hacia conceptos abstractos con un elevado nivel simbólico en perjuicio del análisis de la coherencia de las políticas públicas o de la calidad de la información sobre lo concreto y sobre como nos afecta individualmente. “Usted [nigeriano ] puede ser pobre y sus hijos puede que no reciban educación pero, créame, la carrera espacial es un orgullo nacional y afecta a su calidad de vida”.

Desde esta perspectiva, la política es en primer lugar lenguaje: palabras, símbolos y metáforas. Pero también es política, la utilización de números para saciar la necesidad

de evidencias y datos con los que sustentar los argumentos puesto que los partidos de la oposición, los medios de comunicación y los ciudadanos exigen que se rinda cuentas a la sociedad con números. El tercer elemento que me permite caracterizar esta visión de la política es la utilización de la atribución de causalidad tanto para arrogarse el éxito cuando las señales son positivas como para desentenderse de los resultados observables cuando éstos no son buenos.<sup>iii</sup>

## 1. El lenguaje y las imágenes

La política expresiva y simbólica aparece como el mecanismo más eficaz de movilización de los ciudadanos. Ello se traduce en apelar a los afectos de los ciudadanos por encima de la valoración racional de las políticas, de sus costes y de sus efectos. Nuevamente aquí es donde juega la idea de *referentiel* de la política, esto es, el conjunto de ideas e imágenes que nos sugiere un determinado curso de acción y su relación con el clima político del momento.

En principio no debería ser un problema que se utilicen recursos literarios para expresar ideas políticas. Sin embargo, es al mismo tiempo necesario reconocer y cuestionar lo que hay debajo de cada argumento y de cada historia. El ejemplo más claro de ello es el nacionalismo. Todos los ciudadanos son socializados para ser leales a su nación (sea esta una gran potencia mundial como Estados Unidos, un país en desarrollo como Nigeria, un Estado-nación como España o una nación dentro de un estado como Cataluña). Este es sin duda el vínculo principal y más efectivo al que están sujetos los ciudadanos. Incluso en el caso de que fallen las políticas, raramente los ciudadanos se sienten desilusionados con su estado o con su nación.<sup>iv</sup> Más bien al contrario, tienden a lamentarse de los políticos y gestores de estas políticas porque entienden que no están a la altura de lo que se merece su nación.

La fortaleza del vínculo nacional es lo que hace que algunos ciudadanos acepten condiciones de vida deplorables o acciones por parte de los poderes públicos que estiman contrarias a la moral o a su propia ética personal. A menudo nos hemos preguntado cómo es posible que los alemanes de pie obedecieran las órdenes del régimen nazi, cómo fue posible el holocausto y la aberración histórica que vivió

Alemania con Hitler. La respuesta no es fácil y supongo que tiene que ver con muchos factores personales – era necesario un líder como Hitler - pero también determinadas condiciones estructurales que le estimularon a él y a los que le siguieron, junto con la utilización de una serie de símbolos y mitos que pusieron el combustible.

Otro ejemplo claro es la política exterior e interior en lo que se refiere a la “seguridad nacional” y al “terrorismo,” dos de los términos que están más presentes en la discusión política y a los que se apela constantemente para justificar las acciones contra los grupos que puedan suponer una amenaza a la seguridad y las restricciones a las libertades individuales de todos los ciudadanos. Las referencias a la seguridad nacional han sido constantes en la política exterior norteamericana tanto para la invasión de islas diminutas como la de Grenada en el Caribe como para guerras como las de Afganistán e Irak donde la justificación ha sido dar cobijo a los terroristas, la producción de armas de destrucción masiva y la lucha contra el terrorismo internacional.

Recientemente, el gobierno español bajo la presidencia de José M. Aznar estimó que debía apoyar a Estados Unidos y al Reino Unido en su guerra contra Irak, lo que a su vez contribuía a relanzar su posición en el plano internacional. La reacción contraria de la opinión pública y de la oposición fue muy activa con manifestaciones en las calles y debates en todos los foros públicos. Sin embargo, los ciudadanos españoles no castigaron al Partido Popular en las elecciones municipales de mayo de 2003 y probablemente no lo hubieran hecho en las elecciones generales de marzo de 2004 si no se hubiera producido la masacre del 11 de marzo en Madrid. En el plano interior, el gobierno español del Partido Popular reforzó su posición como garante de la seguridad nacional al conseguir éxitos policiales en la guerra contra ETA y el apoyo incondicional del PSOE para su política antiterrorista, incluida la ilegalización del partido abertzale vasco Batasuna. Estas acciones tuvieron lugar en un contexto en el que se produjeron los pactos de Lizarra entre partidos nacionalistas vascos incluidos los que apoyan abiertamente a ETA, varios contactos unilaterales con ETA mientras ésta no había dejado de matar y el PNV defendía un plan que suponía una clara ruptura con el ordenamiento constitucional. Ante el reto vasco y la participación de un partido político independentista en el gobierno de Cataluña, el Partido Popular situó la unidad de España en el centro del debate político. En la medida que la organización territorial del Estado y el terrorismo son cuestiones que afectan directamente el estado de ánimo

colectivo, por sus connotaciones nacionalistas y patrióticas resultaba muy difícil debatir otros temas o problemas concretos.

Las palabras y las frases del lenguaje político son objeto de asociaciones por parte de aquellos que las escuchan que a menudo no tienen mucho que ver con el significado que podríamos encontrar en un diccionario. Uno de los términos que más se utilizan en política es precisamente la palabra “guerra”.<sup>v</sup> La guerra se puede declarar tanto a causas nobles como la erradicación de la pobreza, el hambre o el sida, como a la amenaza y a la presión dentro de la comunidad internacional para que un jefe de Estado abandone su posición. La ambigüedad del lenguaje sirve a los dirigentes políticos, a los responsables de las administraciones públicas y a representantes de otras organizaciones políticas como los partidos y los grupos de interés para generar consensos y obtener apoyo para sus propósitos.

La metáfora cumple esta función simplificadora recurriendo a una palabra que denota una idea para describir otra. Las leyes “naturales” se utilizan para justificar un determinado orden social que se expresa en el Derecho. Así, por ejemplo, es “natural” la prohibición del matrimonio entre parejas homosexuales y la posibilidad de que estas parejas tengan hijos o adopten a menores. Es “natural” que los familiares cuiden de sus dependientes o hasta es “natural” un cierto nivel de desempleo en la economía que algunos economistas fijan en un 6% – con lo que se está hablando de pleno empleo cuando hay un número importante de personas sin trabajo -.

Otra imagen habitual en política es la del equilibrio a menudo representada en la balanza. Este puede afirmarse respecto a situaciones muy diversas: una planificación presupuestaria sin déficit pero con niveles elevados de deuda pública traspasada a las empresas públicas. Un sistema parlamentario que se fundamenta en el equilibrio institucional entre poderes públicos, a pesar de que los procedimientos de selección de las personas que ocupan cargos en los órganos que deberían actuar como contrapesos y controles externos (tribunal de cuentas, defensor del pueblo, consejo del audiovisual) condicionan su comportamiento.

La misma idea de equilibrio justifica políticas públicas. Por ejemplo, en el ámbito de la inmigración, se estima necesario un cierto grado de inmigración ilegal para atender la

estacionalidad de la demanda laboral de algunos sectores. Lo que para unos es una política “equilibrada”, para otros es “un coladero” y una necesidad de poner “freno “ o de “contener” - como si de un recipiente se tratara - el desbordamiento que se produce en las fronteras.

Otra figura literaria ampliamente utilizada en política es la sinécdoque, que como se recordará tiene que ver con la idea de representar el todo con una parte. A menudo, reformas legislativas o nuevas leyes regulan un aspecto de un problema que preocupa a la sociedad como por ejemplo los permisos de paternidad si bien el discurso político y el título de la nueva ley aprobada hacen referencia a la totalidad del problema: la conciliación de trabajo y familia. En otras ocasiones se transmite la idea de cambio gradual y por tanto de progreso en relación con un problema definido en términos muy amplios - “estamos avanzando” en la regulación de las parejas de hecho o en la disminución de las diferencias de género - con lo que los sectores de la sociedad más atentos a estos problemas pueden darse por satisfechos por un cierto tiempo. La extensión de algunos problemas públicos, su carácter transversal - como en el caso de las diferencias de género que se observan tanto en el ámbito familiar como en el laboral – y la dificultad de medición de los “avances” suponen unos elevados niveles de ambigüedad sobre lo que es el todo y la parte, lo que trata o deja sin tratar la regulación pública o lo que son consecuencias de la acción gubernamental.

Por supuesto en esta discusión sobre la parte y el todo de un problema hay una cuestión previa de definición del mismo problema que determina sus límites y las posibles soluciones. Así, si se plantea un discusión de políticas en relación con el llamado “estado del bienestar”, no es lo mismo definir el problema en relación con a) “nuevos” problemas como la inmigración, b) o como un problema de – volvemos a las metáforas - “saneamiento financiero” para garantizar la sostenibilidad futura dentro del marco de la ciudadanía o c) como un problema de relación entre sector público y sector privado, en términos de *corporate welfare*, lo que nos lleva a mirar hacia las subvenciones directas, rebajas impositivas y otras ayudas que reciben las empresas. Por supuesto que la visión integral del problema requiere tener en cuenta todas estos elementos a la vez.

Desde otra perspectiva que no mira tanto al problema como a la población objetivo, existen “partes” significativas de población que dentro de escenarios globales no

consiguen cambiar de categoría o no observan grandes cambios en su situación a pesar de la imagen de progreso que transmiten algunas expresiones políticas que se sustentan en indicadores económico-sociales. Expresiones del tipo “el bienestar es posible para todos” o “cada vez hay menos personas en una determinada situación” - pobreza, paro, analfabetismo – tienden a reforzar el efecto de la imagen de progreso general tan común en la política a pesar de que el indicador puede ser muy bajo en términos absolutos – uno o dos dólares diarios para la pobreza en el tercer mundo – o que grupos muy importantes de población escapan a la realidad descrita.

Más claro aún es, en este sentido, el recurso al caso individual – el niño iraquí amputado al que se implantan brazos y prótesis en Londres, la mujer procedente del paro que consigue crear una empresa y se suscribe al periódico económico - que aunque no se plantee como un caso general y extensible a toda la categoría de individuos que se encuentran en una situación parecida, contribuye a dar una imagen alejada de la realidad respecto al colectivo que sufre problemas similares.

## 2. Números, estadísticas e indicadores

La política recurre a la letra, a la figura literaria y a la imagen pero también a los números, a las estadísticas y a los indicadores. Los números aportan precisión, credibilidad y autoridad a aquellos que acompañan sus afirmaciones con datos, análisis empíricos y explicaciones de la extensión de los problemas, del coste de las intervenciones públicas y de sus efectos sobre la realidad.

En principio no hay ambigüedad en “contar” las cosas: se crean o no se crean nuevas empresas, existen o no existen beneficiarios en un programa de empleo, se practican o no se practican cesáreas a mujeres embarazadas. De hecho, contar es el primer paso para dar visibilidad a un problema: a un excesivo número de cesáreas, a un excesivo coste de la prescripción farmacéutica financiada con recursos públicos, a un número elevado de jóvenes muertos en accidentes de carretera o de mujeres en manos de sus parejas. Sin embargo, los números no están exentos de problemas tanto por las dificultades de “contar” algunos conceptos relevantes y omnipresentes en la discusión pública –

eficacia, calidad, participación ciudadana – como por la imagen ilusoria que pueden crear algunos números o hasta los comportamientos que incentivan en los responsables de algunos servicios públicos que quieren quedar bien en el “espejo” de los indicadores.

Durante los años ochenta del siglo XX, el sector público experimentó un gran entusiasmo por la introducción de técnicas de gestión que permitieran hacer realidad el control de costes y beneficios y en general la idea de informar a la sociedad sobre el valor creado por el sector público con el dinero de todos.<sup>vi</sup> Una de las ideas más utilizadas por los parlamentos y por los altos directivos de los ministerios fue la de aportar a la sociedad información sobre la “performance” (el rendimiento) de los servicios públicos. Sin embargo, no resulta fácil la aplicación de este concepto al sistema de la sanidad pública, a los servicios de policía o al sistema escolar. En cualquiera de estos tres sectores no se puede asociar de forma directa y simple el estado de salud de la población, la criminalidad que soporta la ciudadanía o el nivel de educación (conocimientos, habilidades, actitudes, valores) de los jóvenes, con la actuación de los servicios públicos en la medida que la salud de la población, la criminalidad o la educación dependen asimismo de otros muchos factores. La salud de una población puede ser relativamente buena - por el estilo de vida, la dieta o el clima - a pesar de sufrir un servicio público relativamente malo. Y al revés, un buen servicio de salud puede encontrar dificultades para cambiar de forma significativa los principales indicadores de planificación sanitaria. Lo mismo podría afirmarse de los servicios de policía o de educación.

Esto no significa que no se puedan pedir “cuentas” a los profesionales de estos servicios públicos o que una acción sostenida y continuada de calidad no consiga afectar a los problemas de fondo. Sin embargo, la responsabilidad pública en estos casos tiene mayor relación con la gestión de múltiples procesos que con los resultados finales perseguidos. Así, como podrá intuir cualquier usuario de servicios sanitarios, un buen servicio tiene que ver tanto con aspectos substantivos (diagnóstico, tratamiento, práctica clínica) como con aspectos procedimentales (listas de espera, distribución de centros y tecnologías sobre el territorio, gestión de derivaciones y urgencias, sumisión de la población a protocolos de prevención, horarios, personalización de la relación paciente-médico). Este tipo de servicios que se caracterizan por su complejidad y por ser multi-producto pueden ser muy “eficientes” en un aspecto (donación de órganos) y muy deficientes en

otro (atención médica de los heridos en accidentes de carretera) por lo que sólo con un cierto nivel de sofisticación metodológica cabe llegar a tener una idea global de su funcionamiento y aún así, en función de los resultados, los afectados van a discutirlos por entender que la selección de indicadores es discutible.

Otra manera de acercarse a las ideas anglosajonas de “value for money” y por tanto de valor creado por los servicios públicos ha recurrido durante los años noventa con mayor asiduidad al concepto de calidad percibida y a la idea importada del sector privado de satisfacción de los usuarios. Nuevamente ambos conceptos plantean problemas en su traslación directa y simple a la mayor parte de los servicios públicos. En calidad, se suele establecer una analogía entre la garantía de que no va a fallar un producto (las partes de un automóvil) con el compromiso de prestar servicios conforme a un cierto protocolo (frecuencia de paso de un autobús, operaciones quirúrgicas en un tiempo preestablecido, compromiso de limpieza de una instalación deportiva). En satisfacción de los usuarios, se recurre a estudios de opinión que permiten “poner notas” a los servicios públicos y tener una idea global de cómo valoran los ciudadanos los servicios prestados por sus comunidades autónomas, gobiernos locales o administración central.

Sin embargo, el concepto de calidad plantea problemas similares a los comentados en relación con la eficacia - la *performance* - de los servicios públicos por el carácter heterogéneo de los servicios. Así, si bien es posible garantizar la calidad del agua suministrada a la población - e incluso como usuarios somos capaces de valorar su aspecto y sabor - mucho más complicado sería garantizar la calidad de la educación en las escuelas o de la sanidad en asistencia primaria. Desde la perspectiva de la satisfacción de los usuarios también se plantean todo tipo de problemas empezando por determinar quienes deberían opinar y si su opinión es relevante en todas las circunstancias. Así, por ejemplo, cabe preguntarse quienes son los usuarios de los servicios penitenciarios en la medida que las respuestas posibles van desde los internos hasta los ciudadanos que estiman que su seguridad depende de que otros ciudadanos se encuentren encarcelados. En otras ocasiones, el problema deriva de las circunstancias en las que se pregunta la opinión a los ciudadanos. Así, por ejemplo, es norma común en muchos hospitales pasar cuestionarios de satisfacción en el momento de la salida de los pacientes. Lógicamente, un paciente que entra grave en un hospital (con un infarto por ejemplo) y logra salir por su propio pie, tiende a estar agradecido a aquellos que lo

hicieron posible (lo que a menudo se traduce en besos y flores para el personal), más todavía si sabe que la operación ha costado mucho dinero pero que el sistema público de la seguridad social se hará cargo de la factura.

Más allá de los problemas conceptuales, se plantean problemas más concretos con la utilización por la política de algunos números que produce una gestión pública modernizada. Cada vez hay más flujos de información y datos disponibles lo que enriquece el debate público pero a la vez amplía las oportunidades de manipulación política. Algunas categorías de problemas con indicadores se presentan a continuación.

En algunas ocasiones el debate se centra en indicadores de actividad y número de beneficiarios cuando el debate debería centrarse en las categorías de estas actividades y beneficiarios. Por ejemplo, existen muchos datos estadísticos sobre niveles de ocupación y desempleo pero mayor ambigüedad sobre las categorías de ocupados – niveles de seguridad en el empleo, niveles de retribución, discriminación por sexo – o de desocupados – registrados en servicios de empleo, registrados que además buscan activamente trabajo, registrados que no buscan trabajo por haber desistido tras no encontrar el trabajo que buscaban, etc.). Este mismo problema de categorías se podría aplicar a las cifras sobre el déficit público, cuya presentación por los responsables políticos da a menudo la sensación del “juego del trilero” en el que unas habilidosas manos pasan el déficit de una parte a otra del sector público en función de lo que se esté investigando.

Un problema distinto es el que plantea la interpretación de los “grandes números” por falta de elementos de referencia o comparación. A ciudadanos y representantes políticos en la oposición les gustaría saber si la inversión en grandes infraestructuras como los trenes de alta velocidad, por ejemplo, es razonable, pero este juicio es casi imposible dada la magnitud de las cifras y su carácter “provisional”. Lo mismo podría afirmarse sobre la llamada “balanza” financiera entre el estado y las comunidades autónomas o sobre las cuentas del sistema de pensiones público. Cuando el gobierno español afirma que ha conseguido un incremento enorme de las reservas de capital para pensiones futuras está en lo cierto si se compara con lo que tenía separado hasta hace muy poco, pero resulta en cambio más discutible si se compara con las reservas de países como

Gran Bretaña o Holanda o si se contempla el dato que las reservas de la seguridad social española en el momento de escribir este texto sólo cubrirían tres meses de pensiones.

Aún otro problema relacionado con los números deriva del hecho que la mayoría de las personas reacciona e intenta quedar bien ante el indicador o medida utilizado para su evaluación o financiación. En la medida que los centros de formación para el empleo saben que son evaluados en base a personas colocadas, darán prioridad a aquellas personas que sean “más fácilmente colocables” a corto plazo a pesar de que intuyan que con un proceso de formación más largo aquellas personas podrían encontrar trabajos más estables o mejor retribuidos. La modernización de la gestión hospitalaria lleva a financiar los hospitales por actividades lo que incentiva que algunos profesionales deriven sus pacientes a los hospitales aunque ello no sea estrictamente necesario para el paciente pero si conveniente para el médico (que traslada su responsabilidad a los servicios hospitalarios) y para el hospital que necesita “facturar” para poder financiar sus servicios.

### 3. Relaciones de causalidad

En la medida que determinar la causa es sinónimo de atribuir la responsabilidad, los políticos intentan “gestionar” y por tanto “controlar” las imágenes e interpretaciones que puedan hacer los ciudadanos sobre las causas de las condiciones que les ha tocado vivir. En la política y en la administración de los asuntos públicos se produce un interés similar al que tienen los científicos por las relaciones de causalidad en la naturaleza. A menudo se afirma que la acción de un gobierno es / no es la causa de las condiciones presentes si bien no existe el mismo rigor en el análisis de la validez de este tipo de afirmaciones ni la misma preocupación por “la verdad” que tienen los científicos. Más bien al contrario, la principal preocupación es por influir en la percepción que puedan tener los demás actores políticos y los ciudadanos en general.

¿Quién es el responsable de la crisis financiera que sufrieron algunos países - Corea del Sur, Taiwan, Tailandia, Malasia, Rusia, Argentina - en torno al cambio de siglo? La clase política en el poder en estos países; los militares que como en el caso de Argentina habían emprendido guerras caras e inútiles con anterioridad; los presidentes y los

ministros responsables de las áreas económicas que hicieron mal su trabajo; el Fondo Monetario Internacional, la OMC, el Banco Mundial, los responsables financieros de las principales potencias económicas mundiales que defienden los intereses de sus economías; el proceso de la globalización económica y las políticas de comercio internacional...

¿Quién es el responsable de los accidentes de trabajo? Los trabajadores imprudentes que se saltan las normas por comodidad o negligencia; los empresarios que contratan trabajadores sin darles una formación adecuada o que no instalan la totalidad de las medidas de seguridad necesarias; los servicios de inspección dependientes de la administración que no persiguen adecuadamente a los infractores; el Gobierno y el Parlamento que no aprueban leyes suficientemente estrictas o presupuestos suficientes para que la administración pueda controlar adecuadamente los sectores con mayor siniestralidad; la falta de una cultura de seguridad y de promoción de los valores a ella asociados en el contexto de una tradición que antepone otros objetivos a la seguridad de los trabajadores...

¿Quien es el responsable de la inmigración ilegal? Las mafias que ganan dinero con el tráfico de personas; los empresarios que contratan a trabajadores extranjeros ávidos de trabajo sin poner condiciones; la administración que no alcanza a vigilar adecuadamente las fronteras; el gobierno y el Parlamento que aprueban leyes de imposible aplicación por la administración encargada de la legalización de extranjeros; la Unión Europea que no coordina adecuadamente sus políticas; occidente por aquellas políticas que obstaculizan el desarrollo económico del tercer mundo; la falta de recursos y las extremas condiciones naturales de algunos territorios; la incapacidad de algunos países para crear un estado legítimo que elabore y haga cumplir las reglas necesarias para el funcionamiento de un estado de derecho y una economía de mercado...

El discurso político se fundamenta en explicaciones del sentido en que se produce la causalidad de los hechos observables. Las direcciones posibles son dos: o bien las cosas van bien y por tanto se trata de una “historia de progreso”<sup>vii</sup> y de avance en la dirección deseada – las mujeres van ampliando su participación activa en el mercado de trabajo, aumenta el número de niños de 0 a 3 años escolarizados, cada vez hay más hombres que dedican más tiempo a tareas del hogar que normalmente desempeñan mujeres – o

bien las cosas van mal y entonces se trata de una “historia de control” y de evitar un mal mayor que se hubiera podido producir sin la intervención pública – se habrían quemado más hectáreas de terreno sin la intervención de los bomberos, se hubiera producido un mayor número de embarazos no deseados sin la campaña de prevención, se habrían colocado menos desempleados sin los servicios del instituto público -.

La política vincula y desvincula la acción de gobierno de los problemas que captan la atención de la sociedad con extremada facilidad sin que a menudo sea posible verificar las relaciones propuestas. Basta que exista una correlación simple entre dos hechos – un nuevo plan de la policía y la disminución temporal de los índices de criminalidad – para reclamar el éxito de la política. El caso contrario – nuevo plan y aumento temporal de la criminalidad – obliga, o bien a intentar evitar el tema, o a entrar en la manipulación de los datos, o a recurrir a alguna de las interpretaciones alternativas.

La necesidad de argumentos es más evidente para los casos de problemas y de necesidad de explicarse para evitar la responsabilidad – posición defensiva –o para atribuir la culpa a otros actores – posición agresiva - o a circunstancias externas. El cuadro que se reproduce a continuación clasifica argumentaciones posibles en cuatro categorías que Deborah Stone creó a partir de cruzar dos criterios: por un lado, si las acciones que se llevan a cabo tienen una finalidad o motivación, y por otro lado, si tienen efectos buscados o no buscados, en la medida que a menudo incluso las acciones que se llevan a cabo con una finalidad específica pueden tener consecuencias no deseadas. Cada uno de los cuadrantes ofrece un tipo de explicación. Los actores políticos utilizan interpretaciones de los hechos que les permiten representarlos como algunos de estos supuestos e incluso pueden pasar de una categoría a otra en función de sus necesidades argumentativas.

## Cuadro 1. Tipos de teorías causales

### Consecuencias

	- Intencionadas	- No intencionadas
<u>Acciones:</u>		
- Sin finalidad	Mecánica	Accidental
- Con finalidad	Conspiración	No advertida

Fuente: D. Stone, *Policy Paradox*, New York, Norton, 1997, pág. 190.

En la parte superior izquierda están las llamadas causas “mecánicas” que incluyen aquellos casos en los que se responsabiliza de los resultados no deseados a sistemas complejos sin voluntad propia pero que fueron creados por personas con finalidades concretas. En algunos casos es posible atribuir la “culpa” de que algo no funcione a una máquina – normalmente un ordenador – si bien los problemas más relevantes – ¿por qué no se consigue ahorrar más en prescripción farmacéutica dentro de la sanidad pública? – se suelen atribuir a un sistema complejo institucional sobre el que nadie tiene un control total y que es excesivamente complicado para que se puedan aplicar soluciones sencillas y rápidas.

En la parte superior derecha se sitúan las causas accidentales, esto es, los desastres naturales como las inundaciones, los accidentes por fallos mecánicos o incluso la mala suerte. Se trata de sucesos en los que no hay una acción con una finalidad ni tampoco voluntad humana de que se produjeran determinadas consecuencias. Esta es una posición muy segura para los responsables políticos a los que corresponde gestionar accidentes como los que suele producir la naturaleza o fallos en máquinas complejas como el petrolero *Prestige* o el viejo avión ucraniano que transportaba soldados españoles procedentes de una misión de paz.

En la parte inferior izquierda se recogen las explicaciones que trasladan la culpa a otros actores pero que a diferencia del primer caso se entiende han intentado causar un daño de forma intencionada. La idea de “conspiración” es particularmente adecuada para

aquellos casos en que se recurre a agentes externos como la Comisión Europea o el FMI para explicar las consecuencias negativas de algunas políticas, en agricultura, por ejemplo. En otras ocasiones, algunas decisiones pueden explicarse como el fruto de una racionalidad negativa como si alguien hubiera planificado las cosas para que se degradasen hasta tal punto en que ya no fueran posibles otras opciones que las propuestas, como ocurrió por ejemplo con el cierre de un hospital mental con instalaciones muy deficientes fruto de la desinversión sistemática durante los años ochenta en Barcelona.<sup>viii</sup>

En la parte inferior derecha se sitúan las explicaciones de políticas bien intencionadas pero que tienen efectos negativos no previstos. A menudo, se argumenta que la causa del resultado no deseado es la propia víctima que en lugar de comportarse como estaba previsto – estudiando y formándose para luego encontrar trabajo – mantiene una actitud que no le permite mejorar su posición. En el mismo sentido, aquellas políticas que pretenden evitar accidentes pero fracasan por la falta de cultura de seguridad entre los principales interesados y que es utilizada para exonerar de responsabilidad a sus promotores.

Este tercer elemento – la atribución de causalidad – nos permite ver la política en torno a las políticas como una lucha entre argumentaciones causales contrarias con el objeto de influir en las percepciones de los demás y en la atribución que se haga de la responsabilidad por los hechos observables. Resulta muy útil para entender conflictos políticos que son o han sido de actualidad. Por ejemplo, en el caso del hundimiento del petrolero Prestige frente a las costas gallegas, puede interpretarse las explicaciones ofrecidas por el gobierno sobre su gestión como un intento de mantener el caso en la categoría de los “accidentes” o en la categoría de “fallo de una máquina” (el barco o el sistema de seguimiento de barcos como monocasco) de la que eran responsables otros actores. Con estas dos teorías causales, el gobierno lograba mantener el problema fuera del ámbito de la voluntad política y ambas argumentaciones eran claramente mejores que aceptar “negligencia” y producción de consecuencias no deseadas por una mala gestión o que se tratara de un caso de racionalidad negativa en el que cabía esperar resultados finales desastrosos como consecuencia de la cadena de decisiones adoptadas como si de una “conspiración” contra las costas gallegas se tratara.

---

<sup>i</sup> Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, Meriden Books, 1936.

<sup>ii</sup> Los principales medios de comunicación utilizados como fuente de información para las siguientes noticias han sido “El País”, “La Vanguardia” y “The Economist”. Las preguntas interpretativas tras la presentación de los hechos pueden reproducir en parte argumentos avanzados por estos mismos medios de comunicación.

<sup>iii</sup> La estructura de este apartado sigue en parte a Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, Norton, 1997. Stone presenta una discusión de los problemas públicos en base a cinco conceptos: símbolos, números, causas, intereses y decisiones.

<sup>iv</sup> En el juego de palabras de Xavier Rubert de Ventós, “*nosotros*, quiere casi siempre decir *no-a-otros*”, Xavier Rubert de Ventós, *Nacionalismos*, Madrid, Espasa, 1994.

<sup>v</sup> Este ejemplo está tomado de Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, Norton, 1997.

<sup>vi</sup> Este es un tema objeto de discusión por los expertos en evaluación de políticas y en control de gestión. Dos textos fundamentales en este sector son el de tres profesores ingleses que revisaron la experiencia británica en un texto de 1995: N. Carter; R. Klein y P. Day, *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, London, Routledge, 1995; y el libro clásico de la profesora de Harvard, Carol H. Weiss, *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, segunda edición, 1998.

<sup>vii</sup> Los conceptos de “historia de progreso” y de “historia de control” son de Deborah Stone y pueden verse desarrollados en *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, Norton, 1997.

<sup>viii</sup> Ver el caso “Hospital Mental de la Santa Cruz”, redactado por G Novel en 1989 bajo la dirección de J. Subirats y reelaborado posteriormente por A. Pardo. Programa de casos del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la UAB.