

La política aparent: entre la gestió i l'espectacle

Xavier Ballart

Introducció

Per a mi la política és una barreja de tres esferes, l'esfera de la política clàssica, l'esfera de la gestió pública i l'esfera de la persuasió i el convenciment que en ocasions pot derivar en espectacle¹. L'esfera política clàssica és la dels partits, les eleccions, el Parlament on alguns temes tenen més ressonància que altres: per exemple, la seguretat ciutadana més que la rehabilitació dels reclusos. L'esfera de la gestió pública té que veure amb la “màquina” que és necessària per a que els serveis funcionin adequadament. La política és des d'aquesta perspectiva gestió de escoles, centres d'assistència primària, hospitals, presons, infraestructures. Mentre que l'esfera de la persuasió i el convenciment és una esfera plena d'“idees” sobre el que es pot fer en relació als problemes que van apareixent i de “missatges” dels polítics cap la societat amb l'objectiu, per part d'aquells que tenen responsabilitats de gestió, de persuadir i convèncer que fan una bona gestió o que, com a mínim, tenen sota control els principals problemes.

Deixant de banda la primera esfera que serà l'objecte d'atenció d'altres capítols, aquesta visió es centrarà en la relació entre la segona i la tercera esfera i en la tendència a substituir la discussió sobre els resultats de la gestió pública pel discurs sobre el posicionament dels partits i dels líders, els grans “números” en relació a problemes socials sense entrar en la relació de l'evolució d'aquests problemes amb la intervenció pública i, en el seu lloc, l'associació simple dels polítics amb allò que va bé i la manca de relació amb allò que va malament (al revés vist des de l'oposició). Des d'aquest punt de vista, la política vindria a ser *una activitat per la qual s'indueix als ciutadans a creure en alguna cosa a través de la construcció d'una sèrie d'imatges que acaben afectant les percepcions i que poden tenir una incidència en la mobilització de la gent*. Tot això malgrat, en la major part de casos, no passi res que afecti de forma directa, positiva o negativa, als receptors dels missatges.

¹ La idea del paper de la evidència, la argumentació i la persuasió en el procés polític és de Giandomenico Majone que l'any 1989 va publicar un llibre amb aquest títol.

Aquesta visió pot semblar crítica amb la política i els polítics que utilitzen les polítiques i per tant les idees sobre què es pot fer amb els problemes socials per a situar-se en el “mercat” polític i per a ser vistos d’una determinada manera en un joc on compten les aparences. Al mateix temps però, aquesta visió té una altra vessant en reconèixer que la política en basa en l’acceptació de la gent i que l’èxit de la gestió també depèn de la capacitat de persuadir i convèncer als ciutadans sobre la oportunitat de les polítiques o el progrés que suposen alguns serveis públics. Des d’aquest punt de vista els gestors i els polítics, a més de tenir una bona màquina que apliqui bones idees també han de tenir sensibilitat política.

Per a il·lustrar aquesta visió de la política, aquest capítol s’estructura en tres punts:

Primer es planteja la paradoxa que suposa que els ciutadans hagin de jutjar una gestió sobre la que no tenen informació. Per als ciutadans és impossible emetre un vot en funció del coneixement detallat dels temes, dels problemes i de la gestió efectiva de cada partit quan està en el govern.² Els ciutadans son objecte però dels “cops d’efecte” que els arriben de la política en forma de discursos, vots parlamentaris i conferències de premsa que contribueixen a reforçar la impressió d’actuació independentment del contingut i de la oportunitat.

En segon lloc, es presenta la política tal com és percebuda pels ciutadans dia a dia sobre la base d’exemples. En alguns casos, la percepció de la política s’apropa a la d’un espectacle que competeix amb altres reclams que ofereixen els mitjans de comunicació en el marc d’una societat que cada dia suporta més malament la discussió ordenada de problemes complexos i en la que l’entreteniment és cada vegada més important.³

En tercer lloc, es presenten tres instruments⁴ propis de la discussió pública dels problemes i les polítiques - el recurs a les imatges, el joc dels números i l’afirmació de la causalitat entre l’evolució dels problemes i l’acció pública - per tal d’il·lustrar el

² En la base d’aquest plantejament hi ha els llibres de José M. Maravall de 2003 i 2008 sobre el control dels polítics i la qüestió de la relació entre vot i rendició de comptes – *accountability*-.

³ Alguns assagistes com Vicente Verdú han insistit en la importància de l’entreteniment en la societat actual. Veure el seu llibre de 2003.

⁴ La distinció entre metàfores, números i causalitat és de Deborah Stone.

llenguatge i el funcionament de la tercera esfera que, com he dit, es caracteritza per la idea de persuadir i convèncer als ciutadans sobre la oportunitat del que fan els polítics.

El conjunt d'aquests elements proporciona una visió sobre el funcionament de la política actual que ens hauria d'ajudar a entendre – i fins a cert punt justificar - el comportament dels polítics i, a la vegada, ens hauria de donar algunes pistes sobre les accions que des de la política i la societat es poden emprendre per aturar la deriva cap a la política espectacle, al mateix temps que s'enforteix la capacitat de control democràtic.

1. El problema de fons

El principal problema és que per als ciutadans resulta molt costós recollir informació sobre l'efectivitat de les polítiques i l'eficàcia o la eficiència de la gestió per un govern dels principals serveis públics.⁵ Els ciutadans tenen percepcions sobre serveis que funcionen millor i pitjor i en base a aquestes percepcions prenen decisions quan han de triar una escola, universitat o hospital, en el cas que sigui possible triar. Però hi ha serveis sobre la gestió dels quals pràcticament no saben res: els presos mengen més bé ara que fa quatre anys? han millorat les seves condicions d'habitabilitat en les presons? treballen més hores? fan més hores de formació?

La única informació que ens arriba és a través dels mitjans de comunicació i normalment després que es produeixi una crisi: construcció d'una canonada per bombejar aigua de l'Ebre, informe PISA sobre l'educació, col·lapse de les urgències hospitalàries o dels trens de rodalies, mort d'un infant a mans d'un delinqüent que es troba en llibertat per un error judicial... Paradoxalment, la societat dona per descomptat que algun servei estigui en col·lapse permanent com seria el cas d'alguns àmbits de la justícia o d'algunes infraestructures.

⁵ La majoria dels ciutadans no semblen tenir el temps, l'interès o la inclinació natural de participar en política o en el seu seguiment. La major part del debat polític no els afecta directament pel que poden viure en la ignorància, el que ha deixat de ser percebut per la majoria com a quelcom del que s'hagin d'averonyir. En la literatura sobre educació política es contraposa el model republicà i participatiu al model utilitarista i pragmàtic. El primer pren com a model el ciutadà actiu mentre que el segon parteix de la hipòtesi que els ciutadans han de tenir els recursos per participar però no han de ser necessàriament actius. Aquest tema el varem tractar amb Jordi Solé en un article de 2005.

La major part de la gent ignora els detalls de l'acció dels governs i, encara més, les possibles alternatives enfront un problema social o les conseqüències de cada una d'aquestes alternatives en el seu benestar i en el dels altres, incloses les generacions futures. La política no tendeix a facilitar aquesta mena de judicis als ciutadans quan aquest és un element central en democràcia i per l'eficàcia dels governs.⁶ La realitat és que no és fàcil valorar quina política o estratègia ha estat millor davant d'un problema social important. Fins i tot en la valoració professional i tècnica de les accions públiques hi tenen un pes molt important les tres "i" de "informació," "interessos" i "ideologies" i per tant, dades disponibles, força dels actors organitzats i visions de fons, d'esquerres, socialdemòcrates, liberals o conservadores⁷.

El judici objectiu de la competència dels responsables polítics, la recerca de claredat i de certeses es complica per la ambigüïtat de les accions públiques. Sovint no estan clars els objectius, els mitjans d'intervenció sobre un problema o cap de les dues coses. En relació amb les objectius i les finalitats hi ha una relació inversa entre la seva rellevància i la seva capacitat de mesura: aquelles idees que més interessin i a les que més apel·len els polítics com la cohesió social, la igualtat d'oportunitats per a tothom, l'educació i la qualitat de vida, són les més difícils de quantificar i d'observar. En altres casos, els dubtes apareixen en relació als mitjans. Per exemple, des de fa alguns anys, diversos països europeus es plantegen el problema del comportament incívic d'alguns ciutadans en el seu propi país o a l'estranger i la veritat és que no saben molt bé com incidir positivament en aquesta problema que genera un cúmul d'incidències que si bé no són molt greus acaben per crear situacions força desagradables.

Aquest tipus d'arguments es poden estendre a qualsevol situació en la que es formulen objectius pels que resulta impossible observar o arribar a un acord general sobre el nivell de beneficis socials assolits. Això és molt clar en les relacions internacionals i en relació als grans objectius dels diferents governs com quan els Estats Units afirma voler "acabar amb el terrorisme internacional" o Europa, França o Espanya es plantegen recuperar un paper "de primer ordre en el pla internacional". Fins i tot en aquells casos en que la quantitat de benefici públic és objectivament observable perquè es produeix la

⁶ El més habitual és, en aquest sentit, la contraposició entre un model representatiu i un model participatiu. Una de les principals referències seria la de Grant i Keohane de 2005.

⁷ Les tres "Is" les va proposar Carol Weiss en un treball de 1983.

distribució efectiva de serveis com en educació, sanitat o política social, existeix un àmbit que expressa allò veritablement important i que resulta difícilment analitzable. Per exemple, en quina mesura la llei d'educació de qualitat es tradueix en una major qualitat d'educació? O, en quina mesura quan el govern de Catalunya diu que contractarà tres cents metges més, això es tradueix en una millor servei d'assistència primària?

Aquesta dimensió de la política és incòmode perquè dos més dos no sempre són quatre i és difícil separar el discurs de les realitzacions. Lògicament, els ciutadans tenen posicions més definides en relació a problemes o accions del govern que els afecten directament – l'increment del preu de l'aigua, la modificació de la regulació de les pensions, el carnet per punts – però també solen tenir una opinió sobre qüestions que només els afecten de forma indirecta – regulació del mercat de treball, tractament de residus, conflictes internacionals -. En el moment de votar però no poden tenir en compte “els detalls” de l'acció de govern i més aviat tendeixen a administrar la possibilitat de castigar al partit que està en el govern en funció d'un conjunt d'imatges i percepcions construïdes sobre una certa base ideològica prèvia.⁸

2. La política que arriba als ciutadans

2.1 Percepcions i missatges

Els polítics es defineixen per la seva resolució de fer alguna cosa, d'actuar. En política però, hi ha una part teatral que té importants efectes simbòlics i contribueix a reforçar la impressió que s'està fent alguna cosa fins i tot quan no és així. Padioleau es refereix a la importància de “colpejar la opinió pública”. En aquest sentit parla d'una funció “d'exorcisme” de la política en la mesura que la “reglamentació tranquil·litza” i “foragita els turments i les angoixes.”⁹ La política compleix així una de les seves

⁸ Un llibre relativament recent que fa una presentació molt ordenada i entenedora de les diverses teories que expliquen el vot és el de Jocelyn Evans de 2004.

⁹ Aquestes cites són del llibre de Jean G. Padioleau, *El Estado en concreto* de 1989, pàgina 75.

primeres funcions que és la d'aportar seguretat i sensació de control en la societat que alguns han qualificat com a societat del risc.¹⁰

Des d'aquesta perspectiva més vivencial, intuïtiva o de percepció, la relació quotidiana del ciutadà amb la política passa pel llenguatge, les declaracions d'intencions, les promeses d'actuació, les mocions i els debats parlamentaris, les notícies i els comentaris d'opinió en els mitjans de comunicació. És clar que cada dia també hi ha obres públiques, metges que atenen i operen a malalts, pagesos que reben subvencions i carters que fan que cada dia milions d'efectes postals vagin d'un lloc a l'altre. Però el dia a dia de la política l'omplen metàfores i arguments, números i interpretacions sobre les causes dels fets observables que volen influir en les percepcions dels ciutadans.

Veiem alguns exemples de política internacional, europea, espanyola i catalana amb la finalitat d'il·lustrar la idea de política viscuda pels ciutadans com una successió de missatges que evoquen quina és la posició dels polítics o dels governs que els protagonitzen així com la seva capacitat de controlar els principals problemes públics.¹¹

Presidents i candidats nord americans

El primer ministre del Canadà va anar a visitar una mesquita l'11 S. El president dels Estats Units no va seguir el mateix camí el dia següent als atacs. No es va presentar a les Nacions Unides per reunir-se amb els ambaixadors dels món presents a Nova York ni va recolzar el Tribunal Penal Internacional com a instància pel judici de dictadors i terroristes internacionals. De fet, no es va abstenir d'envair l'Irak sense un resolució de les Nacions Unides que expressés el consens internacional. El President Bush, com el President Putin de Rússia, va voler demostrar al món la fortalesa de la seva nació i mai no va demanar perdó pels morts de les seves guerres.

En les eleccions presidencials dels EUA de 2008, el candidat republicà va triar la governadora d'Alaska com a candidata a la vicepresidència. La senyora Palin va utilitzar els seu fill petit per enviar un important missatge en la seva campanya. El fill

¹⁰ La principal referència és aquí Ulrich Beck.

¹¹ Els mitjans de comunicació utilitzats com a font d'informació han estat "El País", "La Vanguardia" i "The Economist".

amb síndrome de down era la prova tangible de les seves conviccions antiavortistes el que va permetre unir a la dreta religiosa i als conservadors socials que creuen que les dones han de compaginar la seva carrera amb la vida familiar.

Països emergents que mostren muscle

La Xina, líder en medalles olímpiques, és també una gran potència en llançament de satèl·lits i expedicions a l'espai. De fet, va ser el tercer país en posar un home en l'espai l'any 2003. Brasil actua com a pacificador a centre i sud americà i tant envia soldats a Haití en missió pacificadora al davant de la força de pau de Nacions Unides com organitza la reunió de Unasur per fer de mitjancer en el conflicte de Bolívia, recolzar l'ordre legal en aquell país i demanar que es tingui en compte a les províncies rebels.

Per la seva banda, l'Índia no va voler signar els tractats de no proliferació nuclear i ha tingut un tractament especial dels Estats Units en aquesta matèria el que podria acabar d'enterrar les solucions que, orquestrades internacionalment, havien funcionat des dels anys setanta per frenar aquest tipus d'armament. Rússia, per primera vegada des de la caiguda de la Unió Soviètica, va envair un país sobirà. La ocupació de les dues províncies separatistes de Geòrgia va enviar un clar missatge als països europeus i als Estats Units per les bombes que van llençar sobre Sèrbia, la guerra d'Irak, la independència de Kosovo i altres humiliacions acumulades des dels anys 90.

Qui mana a la Unió Europea?

Fa més de cent anys, Alemanya era el motiu de recel entre francesos i britànics i d'aquí que ambdós països arribessin a una "entente cordiale" o compromís per enterrar les disputes colonials i anar plegats en les dues guerres mundials. En l'actualitat, és més aviat França i Alemanya que necessiten incorporar al Regne Unit en temes de defensa europea i per lluitar contra les crisis globals amb perspectiva europea. El fracàs del projecte de Constitució europea no va ser degut a Gran Bretanya com es podia haver esperat sinó a França i a Holanda. El "així no" francès es pot interpretar com un cop de força. Una vegada més els francesos posaven sobre la taula el conflicte bàsic entre els que defensen l'harmonització de les polítiques fiscal, social i econòmica més enllà de la Unió Monetària i els que voldrien mantenir la situació actual de mercat comú que garanteixi l'exercici de les llibertats fonamentals en l'àmbit econòmic.

Tolerància o ma dura amb els immigrants?

El govern del PSOE va iniciar la seva gestió l'any 2004 amb un discurs que contrastava amb el del PP per mostrar un major respecte als immigrants i una voluntat de regularització. Cap a l'estiu del 2006 es van produir el setge de les tanques de Ceuta i Melilla que després es van allargar i reforçar. Davant l'allau de "cayucos" carregats de subsaharians i la presència continua del tema en els mitjans de comunicació, el govern espanyol va respondre amb el Pla Àfrica en el marc de l'estratègia comú europea. Si bé el missatge ja va ser que no es toleraria l'arribada de més immigrants i que es prohibirien les regularitzacions en el futur, el President del Govern va voler mostrar que la seva posició podia ser tan dura com la del PP amb la substitució del ministre després de les eleccions de 2008 i un nou discurs en línia amb el canviant context econòmic que, sense abandonar la perspectiva de la seguretat i les fronteres, posava l'accent en tallar la contracció de treballadors en origen.

Les relacions Catalunya-Espanya

Els resultats de les eleccions catalanes de 2003 varen donar la clau per formar govern a ERC. Mentre ERC decidia amb quin altre partit formaria govern a Catalunya, el líder de la coalició CiU va viatjar al país basc on governaven "sobiranistes" com ell i ERC. Els republicans però no varen triar a CiU sinó que varen triar als socialistes i a IC. En la primera aparició en el balcó de la Generalitat del govern tripartit, també va aparèixer l'aleshores candidat pel PSOE a la presidència del Govern, José L. Rodríguez Zapatero. Pels independentistes, la presència de Zapatero era un símbol de la subordinació dels socialistes a Madrid. Per Zapatero, era una manera de manifestar que estava a favor d'una "Espanya plural".

El setembre de 2005, el Parlament català va aprovar el seu projecte d'estatut d'autonomia que després va sotmetre a les Corts Generals. La negociació política que va permetre la seva eventual aprovació pel Parlament espanyol es va tancar amb un acord entre el líder de CiU i el president del govern espanyol. No van estar presents en la reunió, ni en les fotografies dels mitjans de comunicació, ni el president de la Generalitat i ni els líders dels altres dos partits polítics en el govern català. Zapatero aconseguia donar un cop d'efecte i deixar fora de l'acord a Maragall i ERC, a la vegada

que, davant la pressió del PP, enterrava el missatge de l' "Espanya plural". Mas, per la seva banda, emergia des de l'oposició com el polític que havia estat decidit per aconseguir un nou pas endavant, malgrat limitat, en l'ampliació de l'autogovern.

Doble compromís del President català

L'aleshores President Pasqual Maragall va intentar demostrar la implicació de Catalunya amb Espanya i, al mateix temps, la seva inequívoca catalanitat. Maragall va ser coherent amb el seu programa de canvi de la manera en que fins llavors s'havien plantejat les relacions entre Catalunya i Espanya i va transmetre la seva visió de moltes maneres. Resulta interessant observar com amb pocs dies de diferència podia anar a Madrid per la desfilada militar del 12 d'octubre i la festa de la Hispanitat i acompanyar fins a Macao a la selecció catalana d'hoquei en la final del campionat mundial de la categoria "B".

A la vista d'aquests exemples, es pot afirmar que sovint els ciutadans estan més influïts per aquest tipus de manifestacions externes i accions simbòliques que per canvis observables de la seva pròpia condició o del seu entorn proper¹²: "Tranquils, Alemanya i França controlen el procés europeu"; "No es preocupin: controlarem les fronteres i forçarem als immigrants a ser bons ciutadans;" "Votin al candidat republicà i pot estar segur que defensarem els seus valors". Els ciutadans i els votants, en la seva immensa majoria, no són miops i la majoria dels polítics no són uns manipuladors perversos que juguen amb la bona fe de la gent. Però sí que interessa senyalar la tendència a desviar l'atenció cap a conceptes abstractes en perjudici de l'anàlisi de la coherència de les polítiques i dels canvis que aquestes suposen en la situació material dels ciutadans.

Un últim exemple pot servir per il·lustrar aquesta idea. Quan el govern francès opta per prohibir que els ciutadans portin símbols religiosos en edificis públics com les escoles i els hospitals, troba molts arguments entre aquells que creuen important que es respecti la tradició secular que es relaciona amb el republicanisme. Per a una majoria dels ciutadans francesos és particularment important que els musulmans entenguin que en la seva democràcia es separen les lleis de la república de les lleis religioses. I encara molts

¹² El primer que va plantejar aquesta qüestió va ser Murray Edelman, l'any 1985.

deuen pensar que aquesta política pot evitar que les dones que se senten obligades a portar un vel per la pressió de germans, pares o veïns, se sentin més lliures, malgrat altres no tindran el dret a mostrar-se en la forma que voldrien sense molestar als altres.

La qüestió de fons en una societat heterogènia i plural como la francesa amb seriosos problemes de discriminació i exclusió social d'importants grups d'immigrants és com és pot facilitar l'assimilació de les persones que tenen cultures i tradicions religioses diferents. La prohibició del vel té efectes en la vida diària de moltes persones, en especial dones. Pot també tenir un efecte pervers en el sentit de convertir-se en un símbol d'identitat musulmana i de rebel·lió contra el poder fent encara més difícil la convivència cultural pacífica. Passat un temps de l'aprovació d'aquesta mesura sembla del tot necessari observar la totalitat dels seus efectes, comparar amb els que s'observin en altres societats que varen optar per no prohibir el vel i valorar els problemes que hagi trobat l'aplicació de la llei en diferents contextos.

El poder públic, diu Padioleau, “té pressa per alliberar-se de la responsabilitat” i en aquest sentit es podria parlar, com dèiem més amunt, de distracció, ja sigui per desviar l'atenció cap a un altre tema, ja que tot va de pressa, els mandats són curts i no hi ha temps per esperar els resultats de la gestió o per distreure, en el sentit literal d'entretenir i ocupar a la gent el que ens porta a la idea de la política espectacle.

2.2 Política espectacle

Tot això passa en una època en la que cada vegada és més important l'entreteniment. Cada vegada, la gent està menys disposada a “aguantar” res que pugui requerir un cert esforç o sigui avorrit. Malgrat la política en el seu sentit clàssic és quelcom molt important per la societat - la “res pública”, la polis, l'estat, l'exercici del poder, la influència sobre el poder, la negociació sobre béns i valors col·lectius, la participació i el compromís, la resolució dels conflictes - la política no interessa a la major part dels ciutadans que en canvi sí estan interessats en els polítics que donen espectacle: Sarkozy i la seva vida sentimental, Berlusconi i els seus comentaris masculistes o comprensius amb comportaments il·límits, Aznar quan posa els peus sobre la taula, vol sortir a la foto

de les Azores o nega la evidència del canvi climàtic, Maragall i les “maragallades” que dificulten, precisament, que es presti una major atenció a la gestió del seu govern.

Hi ha molts exemples i alguns són veritablement esperpèntics. Els casos més extrems acostumen a passar durant les campanyes electorals i en països amb una menor tradició democràtica. No deixen de provocar un somriure les actuacions d’alguns populistes llatinoamericans com Bucaram a l’Equador l’any 1996, un home que era capaç d’aparèixer tors nu a la televisió, carregant contra els polítics que l’havien precedit, exaltant tot allò que li semblava popular, inclòs el masclisme i beure alcohol. En la primera campanya competitiva per unes eleccions democràtiques a Indonèsia, quan el país encara no havia sortit de la crisi que va esclatar l’any 1998, els dos principals candidats competien en la seva habilitat per cantar en públic com si es tractés d’un concurs televisiu. Encara a l’Àsia, a Tailàndia, Thaksin Shinawatra, el “berlusconi tailandès” que havia guanyat les eleccions de 2005, va organitzar un autèntic “reality show” mentre era president del govern. Més de quaranta càmeres el seguien durant les 24 hores del dia mentre atenia personalment les reclamacions i queixes dels camperols del seu país.

La política també és espectacle en el sentit de successió de crisis internacionals, de conflictes nacionals o locals. Gràcies als mitjans de comunicació, les imatges no s’aturen mai. Si mirem cap a Espanya, l’espectacle l’havien protagonitzat un antic director de la policia i un aleshores governador del Banc Central. No fa tant de temps recordarem l’estafa de Gescartera, els trànsfuges de l’Assemblea de Madrid o la corrupció a Marbella. Entre una cosa i altre es produeixen atacs terroristes, grans catàstrofes i accidents que poden tenir el seu origen en fets naturals. La política espanyola ha estat molt marcada per la successió de fets que van passar a Madrid entre l’11 i el 14 de març de 2004, però també ho havia estat per la marea negra produïda pel *Prestige*, el túnel del Carmel i altres obres a Barcelona.

Davant dels fets, el ciutadà és espectador. A la televisió es despleguen històries que es poden veure com a més llunyanes - el “xoc de civilitzacions”- o com a més pròximes – la “corrupció” de polítics tècnics locals associada a les promocions immobiliàries –. Però, en qualsevol cas i sense entrar a precisar si la democràcia ha de ser representativa o participativa, la posició passiva del ciutadà espectador ja ens fa sentir que hi ha un

“gap” entre el ideal i la realitat de la democràcia, entre allò que promet la democràcia liberal i la seva aplicació concreta que limita el protagonisme del ciutadà al moment d’emetre el seu vot amb la possibilitat de castigar aquells que tenen el poder.

El món polític és des d’aquesta perspectiva un món “construït”, un món que tendeix a ser efímer però en el que uns actors principals marquen època – Reagan, Thatcher, Blair, González, Pujol, el tripartit...- i es van reproduint una sèrie de problemes mentre n’apareixen de nous i esclaten les crisis. En aquest sentit, la política té una dimensió “artificial” i té una dimensió d’espectacle allunyat de la vida quotidiana. La representació en el sentit més teatral del terme comporta també la idea d’“il·lusió” i fins i tot d’“engany” o mentida. Els polítics amb més ofici serien aquells que tenen “instint” i aconseguen assolir els seus objectius i a l’hora mantenen el suport de la gent.

L’èxit en política sembla està renyit amb la candidesa i fins i tot pot estar-ho amb l’excessiva coherència quan aquesta suposa perdre el suport popular. Els polític hàbil portaria a la seva audiència a terreny segur, sovint fent que presti atenció a aquells temes que van bé i interessen a la gent. Les grans idees i en particular els elements simbòlics són elements constants de referència mentre que és menys freqüent la discussió de la gestió de serveis o polítiques impulsades i encara menys el plantejament obert de les dificultats trobades en temes complexos i que no admeten simplificacions.

En últim terme, a la política sempre li queda el nacionalisme. Tots els ciutadans són socialitzats per ser lleials a la seva nació sigui aquesta una gran potència mundial o un país pobre. Aquest lligam continua sent un dels vincles principals i més efectius al que estan subjectes els ciutadans fins i tot quan fallen les polítiques i els serveis públics. Quan el fracàs és molt evident o quan es tracta de països pobres en que l’estat més aviat és una font de problemes pels ciutadans, la gent es lamenta amb resignació dels polítics i de l’administració pública perquè entenen que no està a l’alçada però els ciutadans continuen estimant al seu país.

3. El llenguatge de la política: imatges, números i associacions

La política apareix doncs, d'acord amb la visió que estic desenvolupant, com una activitat en la que el discurs i la representació externa són molt importants. Sovint s'ha definit la política com una confrontació en la que els seus participants volen obtenir poder i influir en les decisions que suposen avantatges per uns i obligacions per altres. Les principals armes per aquesta lluita són el discurs polític, les paraules, els números, les explicacions del sentit dels fets observats i l'habilitat per fer-ne el millor ús per a les finalitats pròpies.

3.1 Les imatges

La paraula és el principal mitjà d'expressió de les idees polítiques. Les paraules i les imatges compleixen una funció simplificadora, es recorre a una paraula que denota una idea per descriure'n una altra.¹³

Per exemple, la imatge de l'”equilibri” es pot associar amb situacions molt diverses. El “dèficit zero” transmet aquesta impressió malgrat la informació sobre el deute acumulat, en particular en empreses públiques, és menys transparent. El sistema parlamentari i la justícia també es basen en l'equilibri institucional entre poders malgrat el sistema de selecció de les persones que ocupen els alts càrrecs en el tribunal constitucional o els òrgans de control del govern (tribunal de comptes, defensor del poble, consell audiovisual) condiona força el seu comportament. La mateixa idea d'”equilibri” està al darrera d'algunes polítiques. En immigració, per exemple, s'estima necessari un cert grau d'immigració per atendre l'estacionalitat de la demanda laboral. Però, el que per alguns és una política “equilibrada”, per altres és un “colador” i manifesta la necessitat de posar “fre” o de “contenir” - com si es tractés d'un recipient – el desbordament que es produeix en les fronteres.

¹³ Entre els periodistes és molt popular el llibre de George Lakoff, *No pensar en un elefante* que ha popularitzat la idea dels “frames”. Junt amb Mark Johnson, Lakoff havia publicat un llibre sobre metàfores de la vida quotidiana l'any 1980. Entre els llibres que tracten aquesta qüestió en relació a les polítiques, *Policy Paradox* de Deborah Stone.

Exemples més clàssics són la utilització del termes com “guerra” o “natural”. La guerra és en política l’amença última, en el marc de la comunitat internacional, per a que un país o els seus dirigents abandonin una determinada posició. Però més freqüentment es “declara la guerra” a causes nobles com l’eliminació de la pobresa, la fam o el sida. Per la seva banda, el que sigui “natural” dependrà de la ideologia de cadascú. Per a uns és “natural” el matrimoni entre parelles homosexuals o que aquestes parelles puguin tenir fills o adoptar-ne. Per a altres, aquesta possibilitat va contra natura i en canvi és “natural” que les mares tinguin cura dels seus fills o fins i tot dels pares quan es fan grans. En un sentit ben diferent, per als economistes no és exactament “natural” però sí raonable un cert nivell de desocupació que situen en torn el 6%.

Més interessant des del punt de vista de la manipulació política és el joc amb “el tot” i “les parts” o sinèdoque.¹⁴ Sovint, una llei regula una part d’un problema que preocupa a la societat però el discurs polític o el títol de la nova llei fan referència a la totalitat del problema. La llei estatal de conciliació del treball i la família aprovada el 1999 suposava poques reformes significatives però el govern entenia que ja havia regulat aquest àmbit i fet la reforma. Sempre es pot argumentar que “és un pas endavant” però quan el problema són les diferències entre homes i dones en l’àmbit familiar i laboral, la imatge del “progrés gradual” pot ser bastant enganyosa perquè l’acció pública és feble en front l’amplitud del problema.

Els polítics tendeixen a utilitzar expressions que reforcen la imatge de progrés general malgrat sovint els indicadors utilitzats discriminen poc entre “categories” de persones o entre contextos diferents. Sovint hi ha “parts” de la població que en un marc general de progrés, no aconsegueixen canviar de “categoria”. Si una dona d’una certa edat, després d’un període de 10 a 15 anys de tenir cura dels fills o de fer tasques informals “es resigna” a no treballar perquè creu que les noies joves estan millor preparades i que té poques oportunitats de trobar una feina formal, aquesta persona no suma a la taxa de desocupació perquè es comptabilitza com “inactiva” si bé potser el seu desig profund - i el seu dret - és ser activa.

¹⁴ La sinèdoque és utilitzada en aquest sentit per diversos autors. A banda del llibre de Deborah Stone, és molt interessant el de Beryl Radin de 2006.

El cas més evident de manipulació és el recurs al cas individual – el nen amputat arribat d'Irak al que se li implanten braços i pròtesis a Londres, la dona procedent de l'atur que crea una petita empresa, la ministra francesa de justícia filla d'immigrants algerins – que no es planteja com un cas general però que contribueix a donar una imatge allunyada de la realitat respecte al col·lectiu que pateix problemes similars.

3.2 Números i estadístiques

Els números aporten precisió, credibilitat i autoritat a aquells que acompanyen el seu discurs amb dades, anàlisi empírica i explicacions de l'extensió dels problemes, del cost de les intervencions i dels seus efectes sobre la realitat. En principi sembla que no hi hagi d'haver ambigüitat en comptar les coses: es creen o no es creen empreses, existeixen o no existeixen beneficiaris en un programa d'ocupació, es practiquen o no es practiquen cesàrees en dones embarassades. De fet, comptar és el primer pas per donar visibilitat a un problema: un excessiu nombre de cesàrees, un excessiu cost de la prescripció farmacèutica finançada amb recursos públics, un nombre elevat de joves morts en accidents de carretera o de dones a mans de les seves parelles.

Polítics i tècnics de l'administració tendeixen a proporcionar indicadors generals sobre la salut de la població, la criminalitat recollida per les estadístiques o el nivell de lectura o matemàtiques dels infants i dels joves com a mesura de l'eficàcia dels serveis públics. La salut, la criminalitat o l'educació depenen però de molts factors que no controlen els proveïdors dels serveis públics. Com és sabut, l'educació que tenen els alumnes d'una escola pot ser relativament bona – per les seves famílies, estils de vida o tradició – malgrat patir un servei públic relativament dolent i, al revés, una bona escola pot trobar dificultats per millorar els resultats educatius de nens i joves socialitzats en un entorn que posa obstacles a la tasca d'aquells. La dificultat pels parlamentaris i ciutadans està en jutjar quina part de l'èxit o del fracàs en la gestió d'un problema públic és deguda a la gestió pública.

Per altra banda, la utilització dels números presenta diversos problemes ja que poden ésser utilitzats per manipular el sentit de les coses:¹⁵

Un primer problema té que veure amb la interpretació dels “grans números” per part dels ciutadans degut a la manca d’elements de referència o comparació. Sabem que la inversió en línies i trens d’alta velocitat és enorme però resulta impossible de jutjar pels ciutadans i fins i tot pels mateixos polítics si la inversió en aquest tipus de tren és raonable. Quan el govern afirma que ha aconseguit incrementar la reserva de capital per a les pensions futures, la quantitat acumulada pot semblar enorme però no ho és tant si es compara amb les necessitats o amb el que tenen separat altres països europeus.

En segon lloc, no sabem comptar el que és més important i en canvi tenim moltes dades de coses relativament poc rellevants. L’Ajuntament, per exemple, ens informa que ha tingut cura d’un cert nombre de “sense sostre”, que els ha servit menjar o acollit les nits fredes en les seves instal·lacions. Si bé això és molt important, més rellevant encara és saber si aquestes persones progressen i surten de la situació en que es troben o si entren i surten per tornar a entrar i a sortir del sistema de manera que el nombre de serveis cada vegada és més gran però sense que això signifiqui que la seva situació millori.

Encara un tercer problema, els indicadors provoquen comportaments no desitjats en les persones responsables dels serveis públics ja que tothom vol quedar bé en el “mirall” dels indicadors. Si el govern mesura la recerca, els professors tenen menys cura de la docència, si un metge ha d’evitar complicacions, practica una cesàrea encara que no sigui necessària, si un centre de formació per a aturats és avaluat en base a persones col·locades, donarà prioritat a aquelles persones que siguin més fàcilment col·locables a curt termini.

3.3 Relacions de causalitat

Els polítics vinculen i desvinculen l’acció del govern dels problemes que capten l’atenció de la societat amb extrema facilitat sense que sovint sigui possible verificar les relacions causa-efecte. Pels polítics i sovint pels directius públics, n’hi ha prou amb que

¹⁵ Les principals referències continuen sent les de Stone y Radin comentades en la nota anterior.

hi hagi una correlació simple entre dos fets – un nou pla de la policia i la disminució temporal de la criminalitat – per reclamar l'èxit de la política. En el cas contrari – nou pla i augment de la criminalitat – la reacció més habitual consisteix en evitar el tema o recórrer a alguna interpretació alternativa.

Qui és el responsable dels accidents de treball? Els treballadors imprudents que se salten les normes per comoditat o negligència; els empresaris que contracten treballadors sense formar-los adequadament o que no instal·len totes les mesures de seguretat necessàries; els serveis del ministeri que no persegueixen prou als infractors; el govern i el parlament que no aproven lleis prou estrictes o pressupostos suficients per a que els inspectors puguin controlar als sectors amb més sinistralitat; la manca d'una cultura de la seguretat i de promoció dels valors associats en el context d'una tradició que posa per davant altres objectius a la seguretat dels treballadors?

La necessitat de trobar una justificació és més clara pels casos de catàstrofes i de situacions molt greus en que els polítics no poden evitar reaccionar però, sempre que sigui possible, limitant la seva responsabilitat o atribuint la culpa a factors externs o a altres actors. Deborah Stone distingeix quatre categories de justificacions en base a creuar dos criteris: si les accions que es porten a terme tenen una finalitat o motivació i si tenen efectes buscats o no buscats. Això la porta a distingir entre causes mecàniques, causes accidentals, conspiracions i causes no advertides.

Quadre 1. Teories causals

Conseqüències

	- Intencionades	- No intencionades
<u>Accions:</u>		
- Sense finalitat	Mecànica	Accidental
- Amb finalitat	Conspiració	No advertida

Font: D. Stone, *Policy Paradox*, New York, Norton, 1997, pàgina 190.

Amb les primeres es responsabilitza dels resultats no desitjats a sistemes complexos. La culpa seria en aquests casos d'un sistema sobre el que ningú té el control i que és excessivament complicat per a que es puguin aplicar solucions senzilles com en el cas de “monstres” com la justícia que fins i tot als polítics els sembla “no tenen solució”. Les segones tenen que veure amb accidents, desastres naturals com les inundacions o fins i tot la mala sort. Aquesta és una posició relativament segura pels responsables polítics si bé sovint poden “naufregar” en la gestió de les conseqüències posteriors dels accidents com va ser el cas de l'enfonsament del petrolier “Prestige” en front les costes gallegues. Amb les causes “no advertides” sovint la culpa és de les pròpies víctimes que haurien comès algun error greu. Les polítiques són ben intencionades però els seus suposats beneficiaris no es comporten com estava previst – la dona mal tractada que torna amb el marit mal tractador-. L'explicació “conspirativa” trasllada la culpa a altres actors als que s'imputa la intenció de causar un dany de forma intencionada. El recurs a agents externs el FMI per explicar les conseqüències negatives d'algunes polítiques és freqüent en la política internacional.

Sigui com sigui, els polítics, davant un problema, tendiran a atribuir la responsabilitat i la culpa a un sistema pervers, a accidents i desgràcies naturals, a conspiracions i intrigues d'altres actors o als mateixos ciutadans. La principal preocupació novament és influir en la percepció general sobre la gestió del problema que puguin tenir els ciutadans en general.

4. Conclusions

No cal ser un expert, tan sols un usuari dels serveis públics, per observar que hi ha diferències entre la “bona” i la “mala” gestió a les escoles i instituts, als centres d'assistència primària, als hospitals, en els jutjats i les presons, en les comissaries de policia o en la regulació econòmica de l'activitat privada i que, per tant, la societat i els votants necessiten més evidències de la qualitat de la gestió pública.

Al mateix temps està clar que amb gestió no n'hi ha prou per tenir èxit en política i que donada la confusió sobre els resultats de la gestió, la continuïtat dels polítics més aviat depèn de treballar bé en la primera esfera (el partit, les eleccions, els mitjans de

comunicació) i en la tercera esfera (les percepcions generals que té la societat de la gestió d'un govern i de la *performance* – en el sentit artístic - d'un polític individual).

Aquesta paradoxa resulta complicada de resoldre ja que malgrat els polítics coneixen els problemes de manca d'interès de la població per la política, de baixa participació i fins i tot rebuig o sàtira d'aquells que es dediquen als afers públics, la necessitat de captar l'atenció de la gent i guanyar el seu suport en un entorn molt competitiu incentiva a insistir en les dimensions guanyadores i en comportaments oportunistes mentre s'intenta amagar les dimensions perdedores o la discussió oberta i sincera del que no acaba de funcionar per por dels mitjans de comunicació i de que la oposició se'n beneficiï.¹⁶ Per això resulten tan sorprenents aquells casos en que un polític s'atreveix a reflexionar en veu alta admetent que s'ha equivocat, que el govern no sap què fer o que les coses passen per casualitat.

Si la política funciona com s'ha descrit en aquest capítol, es pot ser optimista en un direcció de la relació entre polítics i ciutadans: la que té que veure amb la “receptivitat” i per tant amb que els polítics estiguin atents al que volen els ciutadans i actuïn sobre la base dels seus compromisos amb aquests. En canvi no hi ha raons per a l'optimisme en l'altre sentit de la relació entre polítics i ciutadans que es la de la “responsabilitat” per la que els votants determinen de forma retrospectiva si aproven o no el que han fet els seus representants i el seu govern.¹⁷

D'acord amb el que hem vist, juga a favor de la receptivitat:

- Que la gestió dels problemes públics i l'acció pública hagi de passar el test de la acceptació social i de la viabilitat política. Els polítics han de treballar amb “idees” – polítiques - que connectin amb la percepcions dominants en la societat i que no siguin contradictòries amb la seva ideologia.¹⁸ A vegades van pel darrera de la societat i simplement no tenen solucions a problemes complexos com, per exemple, la violència domèstica. En altres ocasions, van pel davant de la societat i es troben amb la dificultat

¹⁶ La idea de les dimensions guanyadores o perdedores surt en el llibre sobre el control dels polítics de José M. Maravall.

¹⁷ La distinció entre receptivitat i responsabilitat és de Przeworski que la utilitza per definir el concepte de representació. Veure la seva contribució al llibre que va publicar amb Susan Stokes i Bernard Manin l'any 1999.

¹⁸ Aquesta idea està molt present en el treball sobre l'agenda i les polítiques de Kingdon, 1995.

de que voldrien aprovar una regulació en el sentit invers al que prefereix la major part de la població com, per exemple, la reducció de les penes per alguns delictes. Encara altres vegades senten que es produeix una felix coincidència entre noves polítiques que són ben rebudes per la majoria de la societat i la imatge que projecten del seu posicionament polític com en el cas de la reforma de la legislació civil – matrimoni, drets de les dones, drets dels malalts terminals – pels governs d’esquerra o la reducció d’impostos pels governs de dreta.

- Que el debat polític i l’acció política dels governs es desenvolupi en un cert marc cognitiu que suggereix o evoca un conjunt d’idees i imatges, facilita la valoració dels ciutadans al permetre relacionar als polítics amb ideologies polítiques conegudes.¹⁹ Així, les polítiques socials que fonamenten l’estat del benestar a l’estil dels països nòrdics continuen sent un referent per a les esquerres. Però aquestes mateixes polítiques són un referent negatiu per als liberals, per a qui són considerades com excessivament generoses o com una “trampa“ per als pobres al incentivar la inactivitat. També són un referent pels conservadors en la mesura que serveixin per donar un major suport al paper de la família en el manteniment d’unes condicions de vida dignes.

I en canvi, va en contra de la responsabilitat:

- Que el discurs polític recorri a imatges i números que no representen adequadament la gestió pública d’un problema, ja sigui perquè substitueix el tot per una part, perquè només es fixa en els indicadors que segueixen una evolució positiva - la bona marxa de l’economia o la disminució de l’atur amaguen els problemes per reformar els serveis d’ocupació - o perquè la contradicció amb principis que gaudeixen d’elevats nivells d’acceptació social porten a no revelar els efectes reals d’algunes decisions o de polítiques que, a vegades per omissió, afavoreixen a grups amb interessos molt concrets en perjudici de la societat en general.

- Que en general els polítics i els seus partits només s’hagin de sotmetre a “l’examen final” sobre la base de percepcions generals i promeses de futur enlloc de a l’“avaluació continuada” de la seva gestió ja sigui perquè els ciutadans no estan prou organitzats al

¹⁹ Aquesta idea és bàsicament la idea del “frame” de Lakoff però que ja sortia en el treball de Kingdon i en la literatura francesa sobre el “referentiel”.

marge dels partits polítics, perquè compten amb un suport insuficient per part d'institucions públiques o privades – tribunals de comptes, organitzacions de consumidors, vigilants de promeses electorals – o per un problema de gestió de la informació i del coneixement que podrien ser útils per a jutjar les decisions que prenen els governants. Fins i tot acceptant que el judici sobre una gestió o una política no sigui unànime, hauria de ser possible identificar aquells processos i resultats sobre els que raonablement hauria de tenir algun efecte la gestió dels responsables polítics en cada un dels sectors d'intervenció.

Referències

- Beck, Ulrich, 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Edelman, Murray, 1985. *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.
- Evans, Jocelyn 2004. *Voters and voting*. London Sage,
- Grant, R.W i R.O. Keohane, 2005. “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No 1.
- Kingdon John.W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Harper Collins.
- Lakoff, George 2007. *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. Madrid. Editorial Complutense.
- Lakoff, George i Mark Johnson 1980. *Metaphors we live by*. Chicago, Chicago University Press. En castellà, publicat per Càtedra.
- Majone, Giandomenico 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* New Haven, Yale University Press, en castellà a Fondo de Cultura Económica de México.
- Maravall, José M. 2003. *El control de los políticos*, Madrid, Taurus.
- Maravall, José M. i Ignació Sánchez Cuenca, 2008. *Controlling Governments. Voters, Institutions and Accountability*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Padioleau, Jean G. 1989. *El Estado en concreto*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Przeworski, Adam, Susan Stokes i Bernard Manin (eds.) 1999. *Democracy, accountability and representation*, New York, Cambridge University Press.
- Radin, Beryl 2006. *Challenging the performance movement: accountability, complexity and democratic values*, Washington DC, Georgetown University Press
- Solé Jordi i Xavier Ballart 2005. “L’educació per a la ciutadania i l’ideal de l’autonomia democràtica,” *Idees, Revista de Temes Contemporanis*, núm. 25 Gener-Març, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya.
- Stone, Deborah, 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, Norton.
- Verdú, Vicente, 2003. *El estilo del mundo*, Barcelona, Anagrama.
- Weiss, Carol, 1983. “Ideology, Interest, and Information: The Basis of Policy Decisions”, a D. Callahan & B. Jennings (Eds.), *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*. New York: Plenum.