

Son útils els programes electorals?

■ **ANTONI FERNÁNDEZ** / PROFESSOR ASSOCIAT DE CIÈNCIA POLÍTICA DE LA UB
COORDINADOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMES I DE LA CONFERÈNCIA NACIONAL DEL PSC

"There are three simple steps to winning any campaign: (1). Decide what are you going to say. (2) Decide how you are going to say it. (3) Say it."

Joseph Napolitan

Contestar la gran pregunta: qui em votarà i per què?

Per dissenyar l'estratègia guanyadora per a unes eleccions, siguin a un escó parlamentari, a la presidència d'un club esportiu o al deganat d'un col·legi professional, cal poder contestar la pregunta següent: qui em votarà i per què? Acceptar que aquesta és la pregunta clau equival a reconèixer que, en unes eleccions democràtiques i competitives, els electors són el factor més important, com a posseïdors exclusius i individuals d'un sufragi que poden utilitzar d'acord amb les seves preferències i del qual només en són responsables ells mateixos.

Una campanya amb èxit ha d'estar orientada als electors des del primer moment, i els candidats han de ser conscients que el seu possible triomf no depèn del valor intrínsec de les seves persones o de les seves idees, sinó de les percepcions que els electors es fan sobre les seves persones i les seves idees.

Per als aspirants electorals es tracta de coincidir en actituds i idees amb el corrent majoritari del grup d'electors als quals s'adrecen i, al mateix temps, de persuadir aquest mateix grup d'electors. Tant la voluntat de coincidir amb el *mainstream* dels electors, com l'exercici del liderat, que es pot manifestar a través de l'esforç per persuadir els electors que acceptin un criteri o una opinió política no

majoritària, són compatibles i legítims, però en els dos casos s'han de realitzar a partir d'un coneixement tan fidel com sigui possible del pensament, de la cultura política, dels interessos i de les actituds dels diferents grups o *targets* d'electors als quals en adrecem.

La dificultat per prendre decisions en clau electoral radica a calibrar el pes real de les opinions i tendències que es donen dins del cos electoral i anticipar, en conseqüència, el futur comportament polític de les persones que l'integren. És el procés de transformació constant dels electors, en el qual es combinen les antigues i les noves tendències, allò que fa que els estratègs polítics, com els militars massa autosuficients, es preparin millor per guanyar les passades batalles electorals que les properes.

Programes, agenda i missatges polítics són instruments utilitzats per les forces polítiques amb l'objectiu de persuadir els electors. Ara bé, quina importància té cadascun d'aquests instruments? Què té més pes en la determinació final del vot: el programa electoral, l'agenda o el missatge? Són preguntes clau per a les quals no hi ha respostes inapel·lables. Falten estudis empírics suficients que ens permetin construir models i fer prediccions, però això no impedeix aventurar algunes conjectures a partir de la realitat observable i l'experiència pràctica.

Són útils els programes electorals?

Si interroguéssim un auditori format per persones interessades en la política sobre si alguna vegada havien llegit un programa electoral, és pràcticament segur que ningú o molt poques persones respondrien de forma afirmativa. L'autor ha fet la prova sovint i sempre amb els mateixos resultats: fins i tot els militants actius dels partits polítics desconeixen a fons el programa de la seva opció política i mai s'han molestat a llegir poc més que les pàgines corresponents al tema que els resulta més familiar o que els suscita algun interès per raons professionals.

Significa això que els programes polítics no són importants i que el temps invertit en la seva redacció és temps perdut? Contestar afirmativament aquesta pregunta és difícil, ja que no disposem de prou dades per avaluar l'impacte que té sobre els electors el fet de disposar d'un text articulat d'objectius i propostes, de 100 a 200 pàgines, però sí que podem imaginar, en sentit negatiu i de pèrdua

d'oportunitats, les conseqüències d'iniciar la cursa electoral sense disposar d'aquest document.

En efecte, encara que res no diu que una força política no pugui presentar-se a unes eleccions i guanyar-les sense un document programàtic mínimament desenvolupat, el fet de no disposar-ne té els inconvenients següents:

- a) No es pot rebatre la crítica –força freqüent– que no existeix un programa i, per tant, es pot rebre l'acusació d'incompetent. El fet de disposar d'un programa electoral escrit té, en si mateix, un valor simbòlic positiu: el fet d'haver estat capaç d'escriure'l.
- b) Els diversos col·lectius i els grups d'interès de tota mena sí que valoren que els seus temes preferents siguin recollits dins els programes electorals, ja que això no deixa de ser una garantia sobre una futura acció o decisió governamental de caràcter favorable als seus interessos. Tant els col·lectius que defensen interessos professionals com les ONG o els grups de pressió econòmics o els defensors o promotors de múltiples iniciatives que aspiren a convertir-se en polítiques públiques, tots desitgen veure recollit dins un programa polític les propostes favorables a la seva raó de ser o a la seva visió particular del món.

A més d'aquests arguments, prou consistents, que desaconsellen menystenir la importància del programa electoral com a eina d'acció política i electoral, hem d'afegir que:

- n Per a un partit polític, renunciar a redactar un programa electoral equival a perdre l'oportunitat d'incrementar el grau de coneixement de les polítiques públiques a què aspira en fer-se càrrec del govern.
- n La redacció d'un programa electoral representa una gran oportunitat d'entrar en con-

■ Els candidats han de ser conscients que el seu possible triomf no depèn del valor intrínsec de les seves persones o de les seves idees, sinó de les percepcions que els electors es fan sobre les seves persones i les seves idees

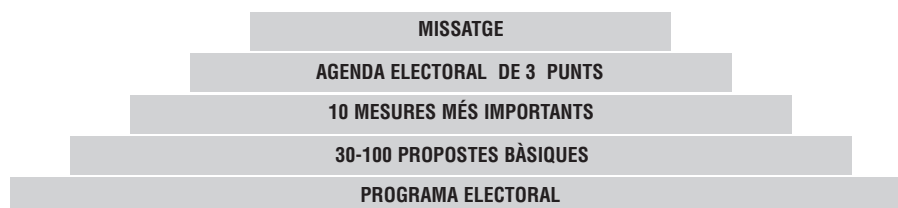
És el procés de transformació constant dels electors, en el qual es combinen les antigues i les noves tendències, allò que fa que els estratègs polítics, com els militars massa autosuficients, es preparin millor per guanyar les passades batalles electorals que les properes

tacte amb la societat i d'ampliar les possibilitats de representació de diversos col·lectius i d'interessos mitjançant la incorporació de les seves preferències en el text.

- n En la creació d'un programa electoral és tant important el document polític final que s'aprova formalment, com el procés de la seva redacció, igualment ple d'oportunitats per a l'acció política. Tampoc no hem d'oblidar que, encara que els programes polítics són poc llegits, s'ha d'esperar que els creadors d'opinió i els líders socials hi busquin allò que es refereix als seus interessos i reaccionin davant l'oblit d'allò que considerin essencial.
- n Encara que el programa electoral sigui poc llegit i que, una vegada editat, segurament

no serà un document d'àmplia difusió, pot i ha de constituir la base a partir de la qual seran redactats documents més lleugers dels quals sí que se'n farà una gran difusió. A partir d'aquí podem entendre el programa com una nina russa formada per diverses peces, de diferents formats, però integrades en un sol cos. O, encara millor, com una piràmide on el programa extens, al qual ens referim des del principi, serà la base que sustentarà els successius pisos programàtics, cada vegada més depurats i simplificats en el contingut. Ens podem imaginar un programa en forma de piràmide de cinc pisos que serien: 1. Programa electoral (base), 2. Les 30-100 propostes bàsiques, 3. Les 10 mesures més importants, 4. L'agenda electoral bàsica formada per un màxim de 3 propostes fàcils de recordar i repetir, i 5. El missatge electoral (vèrtex).

QUADRE 1 La piràmide programàtica



QUADRE 2 Cada un d'aquests documents forma part del programa i té una utilitat diferent:

DOCUMENT	UTILITAT	EDICIÓ I DIFUSIÓ
Programa electoral	- n Demostrar competència. - n Recollir suports sectorials i territorials. - n Disposar d'una guia d'acció per al futur govern.	n Edició senzilla i limitada que s'adreça fonamentalment a creadors d'opinió i líders socials.
30-100 propostes bàsiques de govern	n Disposar d'una síntesi accessible del programa, amb el grau suficient de profunditat per satisfer les expectatives dels col·lectius sectorials i territorials.	- n Edició en forma de fullet que s'entrega en actes públics, encartaments a la premsa, etc. - n S'adreça a persones que desitgen sentir-se ben informades i que volen comparar alternatives.
10 mesures més importants	n Sintetitzar la proposta programàtica en termes accessibles i entenedors per a la majoria dels electors.	n Edició en forma de díptic de repartiment massiu.
Agenda de 3 punts	n Disposar d'una síntesi del programa que es pot repetir de manera continuada i que els electors poden recordar.	n De difusió fonamentalment verbal en actes i intervencions públics. Es repeteix també en tots els materials impresos. Es pot editar en forma de targeta.
Missatge	n Resumir en un sol concepte o idea, accessible a tothom i fàcil de comunicar, la voluntat que anima la candidatura.	n Es repeteix sense descans en totes les intervencions públiques i en materials de difusió escrits i audiovisuals.

Dins d'aquest esquema, la part més depurada i sintètica la constitueixen l'agenda electoral i el missatge, que són, alhora, el centre preferent de la discussió sobre allò que és fona-

mental o no a les campanyes electorals. Veurem a continuació alguns aspectes sobre aquests dos elements.

Molts fracassos electorals són conseqüència de la incapacitat dels responsables polítics o dels seus assessors de no saber observar la realitat sense el filtre d'unes ulleres amb els vidres del seu color preferit

Com es formen i per a què serveixen les agendes polítiques?

Les tècniques desenvolupades per les ciències socials (enquestes, *focus group*, etc.), l'anàlisi estadística de dades sociodemogràfiques i l'anàlisi del comportament electoral passat ens permeten disposar d'extraordinàries possibilitats de conèixer els electors, amb l'única limitació del cost en temps i diners que la recerca social implica. Però no és la quantitat d'informació que es pugui acumular el que ens donarà la clau de l'èxit, sinó la capacitat d'interpretar correctament allò que les dades ens diuen.

Molts fracassos electorals són conseqüència de la incapacitat dels responsables polítics o dels seus assessors de no saber observar la realitat sense el filtre d'unes ulleres amb els vidres del seu color preferit. A això s'hi han d'afegir les dificultats intrínseques d'interpretació que són producte d'un canvi social accelerat que té una profunditat i una rellevància difícil de calibrar en termes de comportament polític.

En el cas espanyol, constatem que som davant d'una societat que en els darrers vint-i-cinc anys ha completat el seu procés de modernització. Això ha significat més pluralitat interna, l'aparició de noves línies de divisió política que se superposen a les antigues i una redistribució dels pesos diversos que cada línia de divisió política té sobre la decisió final dels electors. Tot i aquests canvis, però, es manifesten encara resistències, particularment entre els partits de l'esquerra tradicional, a reconèixer que les transformacions socials estan creant una nova relació entre

els ciutadans i la política, i que és la incomprensió d'aquesta nova realitat la causant de molts fracassos electorals.

Dels tres clàssics *cleavages* que van determinar la política espanyola del segle XX (esquerra/dreta, centre/perifèria i religió/laic), únicament centre/perifèria conserva ara mateix, i encara ampliant-les, la virulència i la capacitat de generar polarització política. En canvi, les altres dues polaritzacions han perdut bona part de la seva força divisòria. En el cas de la divisió entre esquerra i dreta, la polarització ideològica és cada vegada més matisada, a conseqüència del creixement de les classes mitjanes i del desenvolupament de l'Estat del benestar, que ha donat lloc a un important consens entorn del model social i econòmic. També hem assistit a la reducció del pes de la confrontació per valors i costums associats al fet religiós, fonamentalment a causa de l'acceptació majoritària de principis com el laïcisme i la modernització dels costums en matèria de moral sexual i de família.

Excepte en l'antagonisme centre/perifèria, que s'aguditza encara en alguns territoris, sembla que assistim a la creació d'espais de consens social cada vegada més amplis. Ens hem de preguntar, doncs, com es genera i es manifesta l'enfrontament polític en els aspectes socioeconòmics i de costums. La resposta és que assistim al creixement d'una nova política en què els *issues* conjunturals i de segment o grup social adquireixen cada vegada més pes i es converteixen en l'element decisiu, capaç d'inclinar la balança electoral cap a una banda o l'altra, traspasant de manera transversal antigues divisions polítiques de caràcter ideològic.

Aquesta afirmació ens obliga a pensar en un elector nou, que dóna suport al sistema social, econòmic i polític existent, però que determina alhora les seves decisions polítiques en funció de la seva relació personal amb aspectes rellevants i concrets de la conjuntura com ara l'atur, la immigració, la fiscalitat, la seguretat, l'habitatge, etc. El que s'ha anomenat *agenda-setting* es converteix per aquest motiu en un dels factors determinants de la vida política. Lluitar pel control de l'agenda política, i més particularment de l'agenda electoral, s'ha convertit en la principal activitat política i la clau de l'èxit electoral. Govern i oposició pugnen permanentment perquè siguin els seus temes o *issues* els que dominin l'escenari polític i, sobretot, el mediàtic, convençuts com estan que els mitjans contribueixen de manera poderosa a la formació de l'opinió pública i de les percepcions i valoracions polítiques col·lectives, que són les que, finalment, condicionen el comportament polític individual.

Originada en la terminologia política anglosaxona, l'expressió "agenda" s'ha anat incorporant al nostre lèxic polític, encara que amb un significat imprecís. Per aquest motiu caldria aclarir que, quan parlem d'agenda en termes polítics, ens referim a tres tipus d'agenda: la política, l'electoral i la institucional.

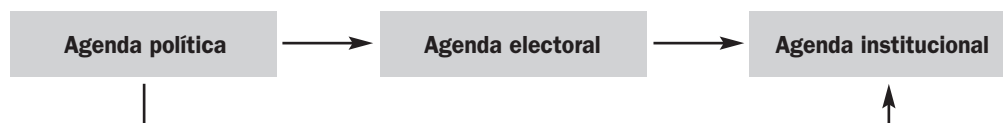
L'agenda política la formen el conjunt de temes o *issues* que han aconseguit convertir-se en centrals dins el debat polític i sobre els quals s'espera que els poders públics prenguin decisions. El control d'aquesta agenda és l'activitat política central del govern, de l'oposició i dels grans grups de pressió, que pugnen tant per aconseguir que determinats temes entrin dins l'agenda com perquè altres no hi entrin. L'agenda política no és fruit del

simple traspàs de les necessitats o preocupacions col·lectives al nivell de decisió política, sinó el resultat de la lluita permanent entre els diversos agents polítics per mantenir sota el seu control els grans temes de debat.

L'agenda electoral és el conjunt de temes o *issues* que es converteixen en factors clau durant el període electoral. Cada agent polític disposa de la seva pròpia agenda electoral i aspira que desplaci la dels altres i que les expulsi del debat electoral. Els temes de l'agenda electoral tenen, d'una banda, el valor de posicionament del partit que la proposa i, de l'altra, un valor programàtic. Quan el PP anuncia que els seus temes principals d'interès electoral davant les eleccions municipals del 2003 són els impostos i la seguretat, obté un posicionament com a partit d'ordre i alhora orientat cap al món econòmic i a la iniciativa privada, i es compromet a nivell programàtic a fer efectives decisions que millorin la seguretat i rebaixin els impostos. De la mateixa manera, quan el Partit Laborista anglès proposa "*More police, more teachers, more nurses*", es vol convertir en el partit que garanteix la seguretat i la qualitat dels principals serveis públics, i anuncia alhora el seu compromís a adoptar polítiques futures que vagin en aquesta direcció. Aquesta frase té, a més, la doble característica –fonamental per a una agenda electoral– de ser fàcil de recordar i fàcil de repetir.

L'agenda institucional és, per últim, el conjunt de polítiques efectivament implementades pels governs a través de les administracions públiques, de forma continuada. Aquesta institucionalització és naturalment fruit del pas previ de cada *issue* o tema per l'agenda política o l'agenda electoral.

QUADRE 3 Model de funcionament de les agendes



Es manifesten encara resistències, particularment entre els partits de l'esquerra tradicional, a reconèixer que les transformacions socials estan creant una nova relació entre els ciutadans i la política, i que és la incomprensió d'aquesta nova realitat la causant de molts fracassos electorals

La política d'*issues* aconsegueix, a més, efectes transversals sobre les segmentacions tradicionals de l'electorat, cosa que permet a les forces polítiques penetrar dins el territori tradicional dels seus adversaris. Un bon exemple el tenim a Espanya, amb l'*issue* immigració, que ha estat impulsat pel govern del PP com a tema central de l'agenda política, primer, i de l'electoral després (recordem la modificació de la Llei d'extranjería en plena campanya de les municipals del 2003). En aquest cas, el posicionament fort com a partit antiimmigració aconseguit pel PP, gràcies a una política de gestos i declaracions públiques, més que no de fets -tal com ho indiquen les estadístiques que mostren una creixent immigració il·legal durant els mandats del PP-, els ha permès penetrar dins l'electorat tradicional del PSOE en determinades poblacions i barris on els electors socialistes se senten preocupats per un fenomen nou, que és viscut com una amenaça en el terreny de la competència laboral i l'estil de vida.

El pas a la política d'*issues* permet a les forces polítiques sofisticar els programes electorals, que, com a reconeixement implícit de la creixent complexitat social, amplien el seu *scope* i segmenten la seva oferta cada cop més. Així, el programes s'estructuren internament en una oferta que parteix de variables de gènere (masculí/femení), edat, posició econòmica, professió, lloc de residència, preferència sexual, etc., en un procés creixent de segmentació, per una banda, i d'incorporació de noves propostes, per l'altra. Unes propostes que, en cas de governar el partit que les proposa, s'han de convertir en part de l'agenda institucional, és a dir, de les polítiques implementades de manera regular i

permanent pels governs a través de l'aparell administratiu. Això contribueix a l'increment permanent de les responsabilitats governamentals com a fruit de la competència electoral, amb el risc també creixent de fallida governamental en la capacitat d'executar les promeses electorals.

Ens trobem probablement en un moment de transició en el qual les identitats polítiques encara conserven bona part de la seva capacitat d'actuar com a catalitzadors polítics i generar onades electorals. Aquesta capacitat és encara molt forta en el cas de les identitats territorials, com molt hàbilment utilitzen tant els nacionalismes perifèrics, com el nacionalisme centralista. Encara que més dèbil, la identitat ideològica i l'antagonisme dreta-esquerra conserva bona part del seu paper històric, que va permetre encara al PSOE el triomf electoral l'any 1993 en una situació molt adversa, però res pot ocultar la progressiva transformació d'aquesta identitat, en la qual ja no es reconeix el conjunt de l'electorat, la qual cosa deixa el camí obert al fet que les polítiques concretes adquireixin cada vegada un pes més gran dins del debat polític i en el comportament electoral final.

En tot cas, interpretar aquesta dada correctament es fa difícil i xoca contra l'ideal de les

Darrere d'un bon eslògan publicitari sempre existeix un missatge polític ben conceptualitzat

elits polítiques, que voldrien limitar l'enfrontament polític a un debat ideològic entre grans principis i idees a partir de les quals es declinarien les polítiques. La possibilitat que sigui exactament el contrari, és a dir, que les polítiques concretes condicionin la política (amb majúscules) i no al contrari, suposa un canvi en la forma tradicional d'entendre les claus del comportament polític.

Dins del procés d'*agenda-setting* es troba encara en discussió el paper dels mitjans de comunicació, tot i que els estudis existents apunten cap a reconèixer un paper evident als mitjans de comunicació en el procés de creació de l'agenda política, com ho evidencia la

Aquesta constatació introdueix un element important des del punt de vista del procés democràtic, ja que és evident que les forces polítiques no competeixen en condicions d'igualtat dins el mercat mediàtic, pel fet que la propietat dels mitjans és asimètrica en relació amb les preferències polítiques, la qual cosa es manifesta tant en la selecció com en el tractament dels temes polítics per part de cada mitjà. Casos com el monopoli dels mitjans audiovisuals de Berlusconi, a Itàlia, o l'absència a Espanya de mecanismes de control efectius que assegurin la imparcialitat política dels mitjans públics, suposen una pèrdua de qualitat democràtica de tots dos països perquè es dificulta la manifestació de la lliure competència entre partits, en forma de desigualtat en l'accés als mitjans com a principals agents que són en el procés d'*agenda-setting*.

El missatge

La necessitat d'arribar a tots els electors, amb independència de la seva formació, aptituds i simpaties, i de fer-se un lloc dins les seves percepcions, prou important per condicionar el seu comportament polític, ha fet que la comunicació política incorpori tècniques procedents del món de la publicitat, en el qual la síntesi, la repetició i l'emoció són conceptes bàsics. El resultat ha estat convertir l'anomenat "missatge polític" en la clau de volta de les estratègies de campanya perquè és aquest missatge el que permet construir una comunicació efectiva i una confrontació comparativa més directa amb els oponents.

Darrere d'un bon eslògan publicitari sempre existeix un missatge polític ben conceptualitzat. La tècnica per construir missatges polítics es basa freqüentment a destacar els punts de confrontació i aquells en què cada força política se sent més forta i que subratllen, per contrast, la feblesa dels oponents en el seu tractament. Els conceptes que es contraposen amb més freqüència són els de competència/incompetència, defensa/atac d'una identitat, corrupte/íntegre, nou/vell...

El missatge s'explicita a través dels eslògans, així el "*El canvi*", utilitzat pel Partit Socialista a les eleccions autonòmiques catalanes de

Assistim al creixement d'una nova política en què els *issues* conjunturals i de segment o grup social adquireixen cada vegada més pes i es converteixen en l'element decisiu, capaç d'inclinar la balança electoral cap a una banda o l'altra, traspasant de manera transversal antigues divisions polítiques de caràcter ideològic

intuïció dels actors polítics que fan de la relació amb els mitjans de comunicació una part central de la seva activitat, acceptant al mateix temps que condicionin en bona mesura les seves decisions.

És evident que les forces polítiques no competeixen en condicions d'igualtat dins el mercat mediàtic, la qual cosa es manifesta tant en la selecció com en el tractament dels temes polítics per part de cada mitjà

1999, sintetitza publicitàriament el missatge que contraposa allò nou –el candidat socialista– amb allò vell –el candidat de CiU.

Qualsevol contraposició o afirmació que es faci com a part d'un missatge serà efectiva en la mesura que els electors en comprovin per ells mateixos la veracitat. Aquesta és una regla d'or perquè qualsevol missatge polític funcioni com a mecanisme propulsor d'una campanya electoral: que sigui percebut com a veraç pels electors.

La publicitat no és l'únic mecanisme de difusió d'un missatge polític. Les declaracions públiques, les entrevistes, els articles, els discursos en actes públics i els debats són igualment vies de difusió del missatge polític.

Conclusió

n Podem afirmar que els programes polítics són cada vegada més importants, tant pel benefici en forma de creació d'intel·ligència política per als agents polítics, que suposa redactar-los, com pel valor negatiu de no

tenir-ne i córrer el risc de ser vist com una força incompetent.

n Al mateix temps, el programa electoral és una realitat complexa, de la qual també formen part, d'alguna manera, l'agenda electoral –el conjunt de temes que cada força vol que centrin el debat electoral– i el missatge polític que sintetitza els objectius i el perfil diferenciat de cada força que concorre a les eleccions.

n En la mesura que la política basada en grans debats doctrinals i contraposicions ideològiques molt antagòniques deixa pas a un debat polític centrat en *issues* i en el joc d'interessos sectorials, socials, de gènere, territorials, culturals, etc., es legitimen els programes electorals com a forma d'exercici quotidià de la política, i, per tant, el fet de mostrar capacitat d'imaginar el futur i d'evidenciar competència per resoldre problemes públics esdevé més important en termes electorals.

BIBLIOGRAFIA

- MUÑOZ-ALONSO, Alejandro, i ROSPIR, Juan Ignacio (1995): Eds. *Comunicación Política, Universitas*.
- MARTÍN SALGADO, Lourdes (2002): *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Paidós PC.
- FAUCHEUX, Ron (1998): *The Road to Victory. The complete guide to winning political campaigns -local, state and federal*, Campaigns & Elections.
- MAAREK, Philippe J. (1997): *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Paidós Comunicación.
- Autors varis, *Qui determina l'agenda electoral?* (1998). Col·lecció Debats de l'aula Provença
- CANEL, María José (1999): *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Tecnos.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro; MONZÓN, Cándido (et. al.) (1990): *Opinión pública y comunicación política*. Eudema.