

Polarització: el llegat de la crisi i altres forces conjunturals

- La crisi financera del 2008 i les recents onades migratòries són dos dels factors conjunturals que han afavorit l'augment de la polarització política a Europa.
- La incidència de la crisi financera en el fenomen de la polarització sembla més rellevant que la de la immigració.
- Les polítiques de cohesió social podrien explicar que la influència de la immigració en la polarització sigui menor.

La polarització política és un fenomen a l'alça, en especial a les economies occidentals. Diferents tendències de caràcter estructural s'esgrimeixen com a catalitzadores d'aquest fenomen: la globalització i el canvi tecnològic i demogràfic en són algunes. Però, més enllà d'aquests elements estructurals, alguns esdeveniments conjunturals han afavorit el ràpid augment de la polarització, que, com es veu al primer gràfic, ha augmentat de forma intensa i generalitzada en l'última dècada. En concret, sembla que hi ha un consens clar a l'hora d'afirmar que la crisi financera global del 2008 i les onades migratòries dels últims anys en molts països europeus són dos dels factors que han incrementat la polarització política al Vell Continent.

De les crisis financeres a la polarització política

Diferents anàlisis empíriques demostren que l'augment de la polarització és un fenomen molt habitual després d'una crisi de caràcter financer. Per exemple, un dels articles de referència en aquesta matèria, escrit per Atif Mian, Amir Sufi i Francesco Trebbi, demostra que l'augment de la polarització al Congrés nord-americà és un procés en marxa de forma ininterrompuda des de fa més de 70 anys, però també apunta que les crisis financeres l'han intensificat de forma substancial.¹ Per tant, sembla que els elements conjunturals juguen un paper important en el fenomen que ens ocupa.

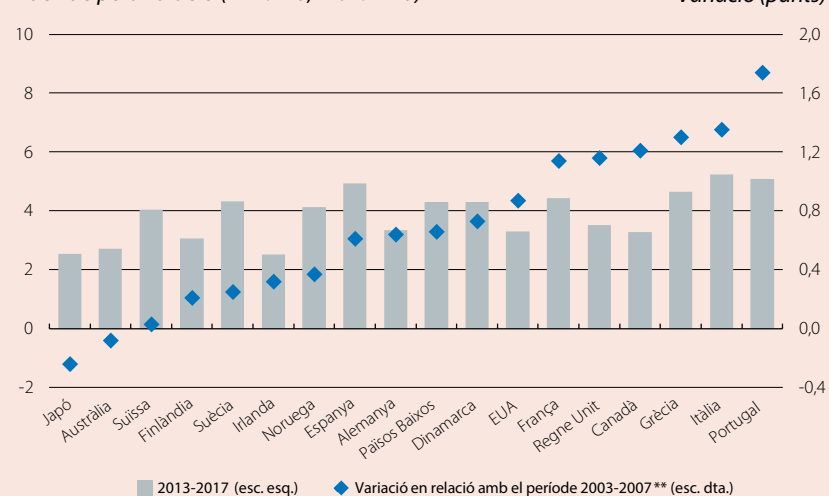
Més enllà del cas nord-americà, aquests mateixos autors consideren, amb una mostra d'un quart de milió d'individus d'un total de 60 països, que les crisis financeres tendeixen a radicalitzar la posició política dels votants. En particular, després d'una crisi financera, el percentatge de votants centristes i moderats disminueix, mentre que el percentatge de dretes o d'esquerres més radicals augmenta. En la mateixa línia, dos investigadors del *think tank* alemany Kiel Institute relacionen la crisi financera del 2008 amb l'auge dels partits populistes de dretes en la palestra política europea.² Finalment, en una recerca en curs molt interessant sobre l'Alemanya dels anys trenta, es demostra que la crisi financera que va patir el país al començament d'aquesta dècada va contribuir de forma decisiva a ajudar a pujar el partit nacionalsocialista en el període d'entreguerres.³

La relació causal entre crisis financeres i polarització està ben fonamentada empíricament, i tot fa pensar que opera mitjançant tres canals: la pèrdua de confiança en les institucions i en la classe política establerta, els conflictes de deute que emergeixen i l'augment de la desigualtat.

En concret, seguint l'ordre assenyalat, les crisis financeres solen ser percebudes com un error de regulació i/o de les polítiques públiques. En conseqüència, això sol comportar una pèrdua de confiança en la classe dirigent i, en última instància, un augment del vot cap a opcions polítiques més extremes.

Polarització del vot: índex de polarització política *

Índex de polarització (mín. = 0, màx. = 10)



Notes: L'índex de polarització de Dalton mesura fins a quin punt són diferents els partits polítics d'un país ponderats per la seva representació parlamentària. Orientativament, un parlament poc polaritzat, com l'alemany el 2002 (en què es van dur a terme importants reformes estructurals), té una valoració de 2,7 punts, mentre que un parlament més polaritzat, com el grec després de les eleccions del 2015, obté una valoració de 4,6 punts. A partir de la metodologia de Dalton (2008), s'han actualitzat les dades disponibles al CSES per a Espanya, Itàlia, Grècia, França, els EUA, els Països Baixos, Dinamarca i Hongria. ** 2013-2017 correspon a les dades mitjanes en aquest període. De forma anàloga, la variació fa referència a la diferència entre les mitjanes del 2003-2007 i del 2013-2017.

Font: CaixaBank Research, a partir de dades del CSES i de Dalton, R. J. (2008), «The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences», *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.

1. Vegeu Mian, A., Sufi, A. i Trebbi, F. (2014), «Resolving debt overhang: political constraints in the aftermath of financial crises», *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6(2), 1-28.

2. Vegeu Funke, M. i Trebesch, C. (2017), «Financial Crises and the Populist Right», ifo DICE Report, 15(4), 6-9.

3. Vegeu Doerr, S., Gissler, S., Peydro, J. i Voth, H.-J. (2019), «From Finance to Fascism: The Real Effect of Germany's 1931 Banking Crisis», CEPR Discussion Paper, núm. 12.806.

En segon lloc, nombrosos estudis mostren que la resolució de situacions de deute excessiu també acaba comportant un augment de la polarització política. En particular, els processos de reestructuració del deute que afecten les persones amb menys recursos tendeixen a provocar un rebuig de l'*statu quo* polític.

Finalment, l'increment de la desigualtat social, que sol ser especialment intens en les crisis financeres, també acaba ajudant a incrementar la polarització electoral.⁴

Migració i polarització

El segon factor conjuntural que empeny la polarització a l'alça és la immigració. En el cas europeu, per exemple, l'augment de la immigració (i dels refugiats) en els anys 2000 va coincidir amb un increment considerable del suport als partits contraris a aquest fenomen. En alguns països, de fet, aquesta relació ja feia alguns anys que s'observava.

Així, per exemple, Otto i Steinhardt,⁵ en un estudi exhaustiu sobre la ciutat d'Hamburg, documenten una relació causal entre l'augment de la immigració i l'avanç de l'extrema dreta. En concret, entre el 1987 i el 1998, la ciutat va rebre un important nombre d'immigrants, principalment refugiats i demandants d'asil. Amb la informació dels resultats electorals en 103 districtes de la ciutat per a un total de set eleccions i tenint en compte les característiques de les diferents zones de la ciutat, els investigadors demostren una relació entre l'avanç dels partits d'extrema dreta als diferents districtes i el nivell d'immigració.

Com en el cas de les crisis financeres, la relació causal entre els fluxos migratoris i la polarització política sembla provada, però els canals mitjançant els quals opera aquest vincle no sempre són compartits per tots els experts. En general, la literatura econòmica identifica quatre canals rellevants: el canal laboral, el canal dels beneficis socials, el canal no-econòmic i el canal polític.⁶

El canal laboral fa referència al fet que els treballadors domèstics poden percebre els immigrants com a competidors. Amb la finalitat d'eliminar una part d'aquesta competència, els votants donen suport als partits polítics antiimmigració.⁷

La via dels beneficis socials destaca tant la competència que exerceixen els immigrants en l'ús dels serveis públics sobre els grups de població ja establerts, com la nova redistribució de les prestacions requerides arran de l'arribada de nous ciutadans amb necessitats que poden ser molt diferents.⁸ De nou, el desig d'expulsar la competència encoratja el suport a les forces antiimmigració.

El canal no-econòmic emfatitza que l'arribada d'immigrants desperta una major consciència de la pròpia identitat ètnica o cultural i una hostilitat cap a les persones que són percebudes com a diferents. Aquesta conscienciació i aquesta hostilitat són aprofitades pels partits polítics amb clars discursos antiimmigració.

L'últim canal, el polític, assenyala el fet que l'entrada d'immigrants pot generar una major polarització en la mesura que l'orientació política dels individus nouvinguts difereixi de forma substancial de la de la població ja establerta. Això succeeix de forma més o menys ràpida en funció del temps que es triga a atorgar el dret al vot als nous ciutadans. Però, en qualsevol cas, es tracta d'una via molt diferent de les anteriors, ja que no genera un augment directe de les forces antiimmigració.

Abans de finalitzar l'àmbit de la immigració, és rellevant esmentar el cas específic dels refugiats i els seus efectes sobre la polarització. El motiu és que alguns estudis recents apunten a una relació feble entre aquests dos elements si es duen a terme polítiques que reforcin la cohesió social. Per exemple, entre el 2014 i el 2015, algunes regions austríaques que van rebre fluxos importants de refugiats no van patir el fort increment en el vot a l'extrema dreta que es va produir en altres regions del país. Andreas Steinmayr, investigador de la Universitat de Munic, atribueix aquest resultat als esforços duts a terme per les autoritats locals per explicar la situació dels refugiats a la població resident afectada i per incentivar el contacte entre els dos grups. Això va donar lloc al fenomen que alguns han anomenat «efecte contacte». En canvi, les regions que no van rebre refugiats només van conèixer la seva situació a través dels mitjans de comunicació i dels grups polítics de caràcter més contrari a la immigració.⁹

4. L'augment de la desigualtat s'observa des de fa dècades a la majoria de països avançats, però es va intensificar, *a priori* de forma temporal, amb la crisi financera (vegeu l'article «Polarització política: el fenomen que hauria d'estar en boca de tothom», en aquest mateix Dossier, i l'article «Desigualtat i populismes: mites i realitats», al Dossier de l'IM01/17).

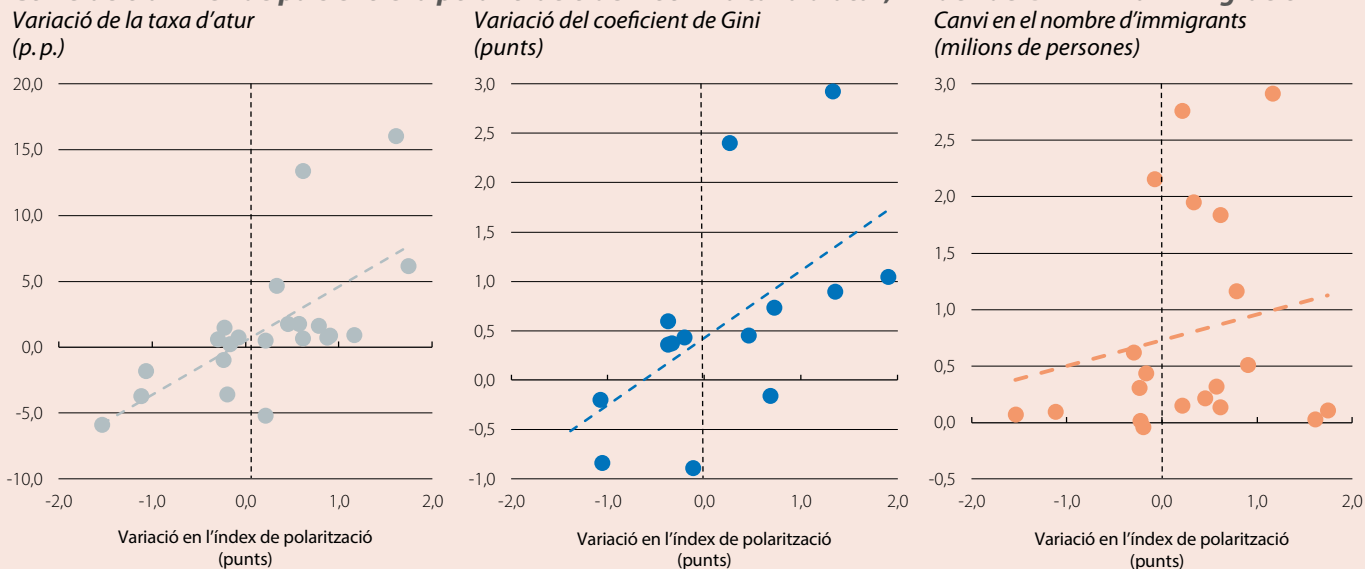
5. Vegeu Otto, A. H. i Steinhardt, M. F. (2014), «Immigration and election outcomes-Evidence from city districts in Hamburg», *Regional Science and Urban Economics*, 45, 67-79.

6. Entre els articles que analitzen el tema per al cas europeu, paga la pena esmentar l'estudi de Card, D., Dustmann, C. i Preston, I. (2012), «Immigration, wages, and compositional amenities», *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 78-119.

7. L'impacte econòmic de la immigració és molt més complex que la versió simplificada d'un *shock* d'oferta, ja que depèn de l'estructura productiva del país, entre altres elements (vegeu l'article «L'impacte econòmic de la immigració», al Dossier de l'IM10/16). No obstant això, aquesta simplificació és la que sol justificar la decisió de vot de molts ciutadans.

8. En els dos casos, es pot tractar d'una simple percepció. En el cas del Regne Unit, l'efecte total de la immigració sobre els comptes públics és positiu, ja que la seva contribució a través dels impostos és superior al total que reben en concepte de prestacions socials (vegeu Dustmann, C. i Frattini, T. (2014), «The fiscal effects of immigration to the UK», *The economic journal*, 124(580), F593-F643).

9. Vegeu Steinmayr, A. (2018), «Contact matters: Exposure to refugees and voting for the far-right», Working Paper. Per a un exemple a França, vegeu Vertier, P. i Viskanic, M. (2018), «Dismantling the "Jungle": Migrant Relocation and Extreme Voting in France», Working Paper.

Correlació a nivell de país entre la polarització del vot * i la taxa d'atur, l'índex de Gini ** i la immigració

Notes: La variació s'extreu comparant les dades mitjanes dels períodes 2017-2013 i 2003-2007. * L'índex de polarització de Dalton mesura fins a quin punt són diferents els partits polítics d'un país ponderats per la seva representació parlamentària. A partir de la metodologia de Dalton (2008), s'han actualitzat les dades disponibles al CSES per a Espanya, Itàlia, Grècia, França, els EUA, els Països Baixos, Dinamarca i Hongria. ** El coeficient de Gini mesura la diferència entre una distribució simètrica dels ingressos en la població (cada habitant té el mateix nivell d'ingressos) i la distribució dels ingressos observada. D'aquesta manera, valors elevats del coeficient de Gini reflecteixen una desigualtat més gran.

Font: CaixaBank Research, a partir de dades del CSES, de l'FM, del World Inequality Database, del Banc Mundial, i de Dalton, R. J. (2008), «The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences», *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.

Exercici quantitatiu

Arribats a aquest punt, i per il·lustrar d'una forma senzilla el paper de la crisi del 2008 i de les recents onades migratòries en l'increment de la polarització entre les economies avançades, utilitzem l'índex de polarització a nivell de país desenvolupat per Russell J. Dalton¹⁰ i el relacionem amb la taxa d'atur, amb l'índex de Gini i amb el nombre d'immigrants.

Intuïtivament, solem identificar els països que van patir més els efectes de la passada crisi amb els que van registrar increments més elevats de la taxa d'atur. Si analitzem com van variar els dos indicadors (polarització i atur) des d'abans de la crisi fins a l'actualitat per països, observem, efectivament, que hi ha una correlació positiva entre ells (vegeu el primer panell del segon gràfic). En segon lloc, com a mesura de desigualtat, recorrem al coeficient de Gini (que reflecteix la distribució més o menys desigual dels ingressos entre els habitants d'un país)¹¹ amb la finalitat de mostrar, precisament, el canal de la desigualtat exposat al començament. La correlació també és positiva per a les variacions de les dues mesures: els països amb increments més importants en la desigualtat són també els que han mostrat increments més elevats en l'índex de polarització (vegeu el segon panell del segon gràfic). De la mateixa manera, sembla que els fluxos d'immigració més intensos també s'associen a increments més elevats en el nivell de polarització (vegeu el tercer panell del segon gràfic).

Finalment, recorrem a un simple exercici per estimar la sensibilitat de l'índex de polarització als canvis en els factors conjunturals que acabem de definir de forma conjunta.¹² Els resultats del nostre exercici apunten al fet que l'efecte de la crisi econòmica, mesurat mitjançant l'increment en els nivells d'atur i de desigualtat, explica al voltant del 35% del repunt de la polarització observat des del seu inici el 2007. Per la seva banda, en moltes ocasions, els augments en els fluxos migratoris tenen un efecte no significatiu. Això seria coherent amb la relació més feble entre refugiats i polarització que apunten algunes de les recerques esmentades.

En definitiva, l'augment de la polarització en l'esfera política europea no ens hauria de sorprendre en un entorn de fluxos migratoris considerables i, en especial, després d'una crisi financera sense parangó en la nostra memòria recent. Però la falta de sorpresa no ha de donar lloc al conformisme.

Clàudia Canals i Javier Ibáñez de Aldecoa

10. L'índex de polarització utilitzat mesura fins a quin punt els partits polítics d'un país són ponderats per la seva representació parlamentària. Les dades s'obtenen del Comparative Study of Electoral Systems, i, per a Espanya, Itàlia, Grècia, França, els EUA, els Països Baixos, Dinamarca i Hongria, completem l'última onada utilitzant la metodologia explicada a Dalton, R. J. (2008), «The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences», *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.

11. Els valors alts reflecteixen una desigualtat elevada en termes d'ingressos.

12. Estimem la següent regressió en diferències: $\Delta \text{Índex de polarització}_{i,t} = \alpha + \Delta X_{i,t} \beta + \xi_{i,t}$, en què la matriu $X_{i,t}$ conté la taxa d'atur, el coeficient de Gini i el nombre d'immigrants per al país i en el període t . La constant α reflecteix la tendència lineal creixent (element no conjuntural) de la polarització tenint en compte, així, les possibles correlacions espúries originades per la tendència de les variables. Per comprovar la solidesa dels nostres resultats, hem estimat diferents especificacions amb la inclusió de tendències temporals específiques per regió.