

Democracia y pandemia: más luz que oscuridad

A estas alturas del Dossier dos grandes conclusiones pueden considerarse razonablemente bien fundamentadas. La primera, que la democracia está indudablemente en baja forma y que se la acusa de ser incapaz de resolver los problemas del presente y del futuro. La segunda, que aunque la crisis de la COVID-19 llega con las democracias con el paso cambiado, la evidencia del análisis empírico realizado sugiere que su respuesta a la pandemia no ha sido, en términos generales, peor que la de las autocracias. De hecho, es más bien lo contrario. La excepción más notoria, probablemente, es China, pero decir que el gigante asiático ha dado con una buena estrategia anti-COVID no implica que las democracias lo hayan hecho mal.

Ahora demos un paso más, de carácter normativo y prospectivo. Ha llegado el momento de coger al toro por los cuernos y tratar de responder a la pregunta de si la pandemia va a ser un factor determinante que dé un giro de 180 grados a la tendencia de desafección popular con las democracias o, por el contrario, y muy desgraciadamente, si será otra oportunidad perdida para recuperar la sintonía con la democracia. Sintiendo mucho, quien espere respuestas definitivas, de blanco o negro, va a sentirse decepcionado. Lo que sí encontrará son algunas reflexiones que, esperamos, aporten algo de luz y que sugieran el grado de gris que leemos en este tema crucial.

Cambio de preferencias y pandemias

Una primera reflexión obligada se refiere a la cuestión clave del posible cambio de preferencias que un *shock* como esta pandemia puede inducir y a la capacidad del sistema político de dar respuesta a estas hipotéticas nuevas preferencias. La historia nos proporciona algunas lecciones importantes. De entrada, las grandes pandemias del pasado parecen haber tendido a generar respuestas políticas que sugieren que dicho cambio de preferencias efectivamente acostumbra a darse tras estas crisis sanitarias.¹

Una segunda reflexión es que esta respuesta política no siempre ha sido exitosa. Dado que abundan las analogías entre la nefasta década de 1930 y nuestro presente, es relevante mencionar un estudio reciente de Kristian Blickle, economista de la Reserva Federal, en el que constata que existe una correspondencia entre las circunscripciones electorales alemanas más afectadas por la gripe de 1918-1920 y aquellas en las que el Partido Nazi obtuvo mejores resultados en las distintas contiendas electorales de la época.² El autor defiende, de manera bastante convincente, que la combinación de preferencias previas (en este caso, se documenta el antisemitismo) y el *shock* de la gripe de 1918 hicieron más atractivas las posiciones de las alternativas radicales.

En nuestra opinión, y en términos generales, las actuales democracias son mucho más funcionales que las que existían en los años treinta y es dudoso que en esta ocasión no se responda de mejor forma que en el pasado. Por tanto, creemos que las preferencias van a cambiar, pero que los decisores públicos van a ser capaces de producir políticas adaptadas a ellas y, por lo general, mejores. Esto va a depender, en no poca medida, del siguiente elemento a tomar en consideración, lo que llamamos el «blindaje» del regulador.

El papel crítico de la tecnocracia

Entramos en una cuestión extremadamente controvertida, pero inevitable, en el debate que nos ocupa, la de cómo blindar al regulador de la excesiva influencia de los grupos de interés. La respuesta es un mayor anclaje en el proceso de toma de decisiones de grupos técnicos (la tecnocracia) con un grado de independencia suficiente para limitar la presión de los *lobbies*. Si alguien piensa que esto es imposible, hay que recordar que existe un precedente muy potente de éxito indudable: el de los bancos centrales modernos. Ciertamente el «blindaje» (la independencia) de los bancos centrales responde fundamentalmente a la necesidad de aislar la política monetaria de la toma de decisiones políticas (que, en su legítima pretensión de ganar elecciones, persiguen objetivos distintos de la estabilidad de precios). Un blindaje que es efectivo: los bancos centrales independientes generan sistemáticamente expectativas de inflación más estables y bajas que los no independientes.

Pues bien, unos órganos técnicos, con igual grado de independencia, permitirían que las políticas públicas susceptibles de ser «capturadas» por intereses sectoriales, o por un excesivo electoralismo, estuviesen más protegidas. Así sería posible establecer consensos técnicos razonablemente compartidos y que pudiesen integrarse en aquellos grandes acuerdos que acostumbramos a definir como políticas de Estado y cuyos efectos tienden a materializarse en un horizonte que supera ampliamente el del ciclo electoral.

En este ámbito, de nuevo, tenemos más esperanzas que temores. La capacidad que presumimos a las democracias de emular las mejores prácticas de otros países o ámbitos justifica, en definitiva, nuestra visión que aquí, otra vez, el futuro está más cerca del blanco que del negro. Muchas democracias han tendido a establecer grupos técnicos independientes que han sido capaces de gestionar ámbitos de las políticas públicas que lo requerían. Y si preocupa que los técnicos tengan una agenda propia, recordemos que el control político en estos órganos independientes no es menor, ya que es el que establece los objetivos (ya sea la estabilidad de precios, la competencia o la salud pública) y controla su efectividad. Pero los medios quedan fuera del día a día de la política.

1. Véase el Dossier sobre el mundo después de la COVID-19 del IM05/2020, en particular el artículo «COVID-19 y cisnes negros: lecciones del pasado para un mejor futuro».

2. Véase K. S. Blickle (2020). «Pandemics Change Cities: Municipal Spending and Voter Extremism in Germany, 1918-1933». Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

Conocimiento científico y política

La independencia de la tecnocracia está irremediabilmente asociada a lo que se denomina «políticas públicas basadas en la evidencia». Es decir, la capacidad para utilizar el mejor conocimiento científico y social disponible para elaborar las políticas públicas. Este es un legado, creemos, bastante sólido de la actual crisis: la ciencia, en este caso la que ha conducido al hito de las vacunas, se ha visto revalidada como un elemento fundamental de la sociedad. Pero hay que ir más allá. Es necesario que el atender a los criterios técnicos sea un elemento ineludible por parte de los decisores públicos. Queda mucho camino por recorrer, como la propia pandemia ha puesto de manifiesto (para una muestra relevante véase el gráfico adjunto), pero las democracias deberían estar en mejores condiciones de afrontarlo.

La política eficiente será global o no será

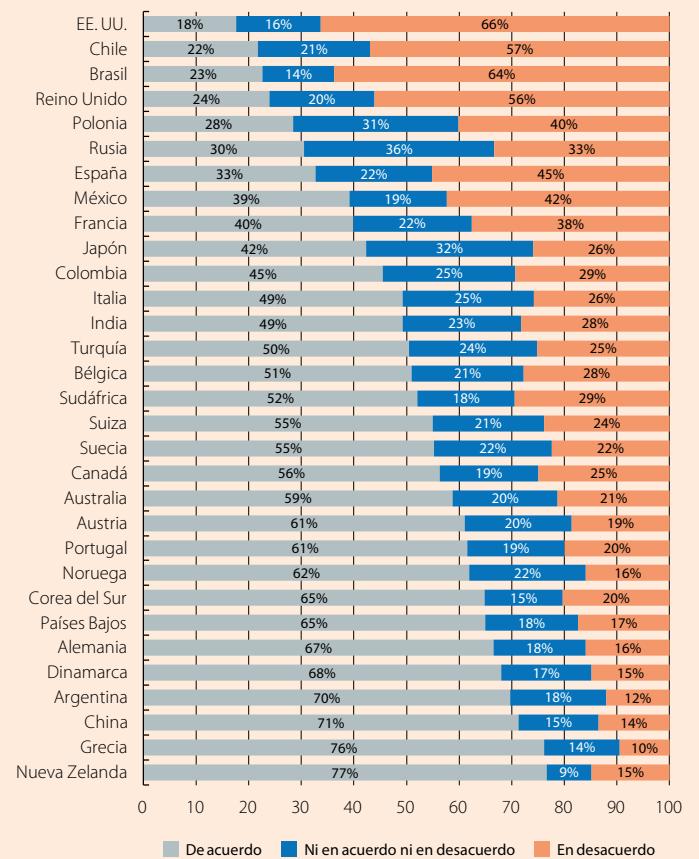
Otro elemento clave para la implementación de políticas públicas eficientes, y mediante las cuales se refuerce la legitimidad de la democracia, es que estas se diseñen en el marco geográfico adecuado. O, en otras palabras, si muchos de los bienes (y males) públicos que la democracia persigue son globales, la escala óptima será necesariamente supranacional. Las políticas claves para afrontar el cambio estructural presente en relación con el cambio climático o la digitalización, por ejemplo, deben diseñarse con una óptica y coordinación globales. Típicamente, esto exige un marco internacional de cooperación y el más fuerte de ellos es, para nosotros, el de la UE. Si en dicho marco se fijan directrices que entran en contradicción con las preferencias locales, la desafección política crecerá. La solución, compleja, pasa por hallar elementos comunes en las preferencias de los distintos estados y encontrar formas de implementación local que ofrezcan el margen de maniobra para una adaptación a los factores idiosincráticos nacionales. ¿Están nuestras democracias capacitadas para alcanzar este complejo equilibrio? No podemos ser taxativos, ni tampoco queremos ser negativos, pero el reto es mayúsculo y quizás las posibilidades de éxito no son claras. En nuestra analogía cromática, un gris más oscuro de lo que deseáramos.

La fragmentación política

Y, finalmente, entramos ahora en otro tema controvertido y complejo, el de la polarización y la fragmentación política, que hemos visto que es uno de los factores que subyace a la tendencia a generar bloqueos que afectan negativamente a los procesos de toma de decisiones. Como no puede ser de otra manera, es un tema fundamental al que se ha dedicado mucho espacio y esfuerzo en las páginas del *Informe Mensual* en los últimos años. Nuestra síntesis podría ser la siguiente: i) la historia concluye que la polarización política está presente en muchos cambios políticos sistémicos seculares y ii) los factores de fondo que en el pasado han alimentado el aumento de la polarización (en particular, cambio tecnológico, globalización y demografía; quizás también los factores culturales) están activos en nuestras sociedades contemporáneas.

Esto no implica que estemos condenados a repetir las crisis del pasado. Los factores estructurales condicionan pero no determinan el destino, especialmente en sociedades que tienen la fortuna de tener voz y voto en el proceso. Churchill probablemente estaba en lo cierto, la democracia es el peor de los sistemas, con la salvedad de todos los restantes. En el mismo espíritu, las actuales democracias liberales distan de la perfección, es indudable, pero su calidad y, sobre todo, su potencial de mejora deberían permitir que se encuentren formas para recuperar el imprescindible relato común que toda sociedad necesita para construir su futuro.

Uso de asesoramiento científico sobre la COVID-19 por parte de los políticos
(% de las personas encuestadas)



Nota: Porcentaje de los científicos consultados que consideran que su asesoramiento en temas de COVID-19 es tomado en cuenta por parte de los políticos.
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de Frontiers.

Álvaro Leandro y Alex Ruiz