

Democràcia i pandèmia: més llum que fosc

Arribats aquí, podem considerar que dues grans conclusions han estat raonablement ben fonamentades. La primera, que la democràcia està indubtablement en baixa forma i que és acusada de ser incapaç de resoldre els problemes del present i del futur. La segona, que, malgrat que la crisi de la COVID-19 arriba amb les democràcies amb el pas canviat, l'evidència de l'anàlisi empírica realitzada suggereix que la seva resposta a la pandèmia no ha estat, en termes generals, pitjor que la de les autocràcies. De fet, és més aviat el contrari. L'excepció més notòria, probablement, és la Xina, però dir que el gegant asiàtic ha desenvolupat una bona estratègia anti-COVID no implica que les democràcies ho hagin fet malament.

Ara fem un pas més, de caràcter normatiu i prospectiu. Ha arribat el moment d'agafar el bou per les banyes i de tractar de respondre la pregunta de si la pandèmia serà un factor determinant que doni un gir de 180 graus a la tendència de desafecció popular amb les democràcies o, en canvi, i molt desgraciadament, si serà una altra oportunitat perduda per recuperar la sintonia amb la democràcia. Sentint-ho molt, qui esperi respostes definitives, de blanc o negre, quedarà decebut. El que sí que trobarà són algunes reflexions que esperem que aportin una mica de llum i que suggereixin el grau de gris que llegim en aquest tema crucial.

Canvi de preferències i pandèmies

Una primera reflexió obligada fa referència a la qüestió clau del possible canvi de preferències que un xoc com aquesta pandèmia pot induir i a la capacitat del sistema polític de donar resposta a aquestes hipotètiques noves preferències. La història ens proporciona algunes lliçons importants. D'entrada, sembla que les grans pandèmies del passat han tendit a generar respostes polítiques que suggereixen que aquest canvi de preferències acostuma a donar-se, efectivament, després d'aquestes crisis sanitàries.¹

Una segona reflexió és que aquesta resposta política no sempre ha estat reeixida. Atès que abunden les analogies entre la nefasta dècada de 1930 i el nostre present, és rellevant esmentar un estudi recent de Kristian Blickle, economista de la Reserva Federal, en què constata que hi ha una correspondència entre les circumscripcions electorals alemanyes més afectades per la grip del 1918-1920 i les circumscripcions en què el Partit Nazi va obtenir millors resultats en les diferents conteses electorals de l'època.² L'autor defensa, de manera força convincent, que la combinació de les preferències prèvies (en aquest cas, es documenta l'antisemitisme) amb el xoc de la grip del 1918 va fer més atractives les posicions de les alternatives radicals.

Segons el nostre parer, i en termes generals, les democràcies actuals són molt més funcionals que les existents en els anys trenta i és dubtós que, en aquesta ocasió, no es respongui millor que en el passat. Per tant, creiem que les preferències canviaran, però que els decisors públics seran capaços de produir polítiques adaptades a elles i, en general, millors. Això dependrà, en no poca mesura, del següent element que cal considerar, que anomenem «blindatge» del regulador.

El paper crític de la tecnocràcia

Entrem en una qüestió extremadament controvertida, però inevitable, en el debat que ens ocupa, la de com blindar el regulador de l'excessiva influència dels grups d'interès. La resposta és un major ancoratge en el procés de presa de decisions de grups tècnics (la tecnocràcia) amb un grau d'independència suficient per limitar la pressió dels *lobbies*. Si algú pensa que això és impossible, cal recordar que hi ha un precedent molt potent d'èxit indubtable: el dels bancs centrals moderns. Certament, el «blindatge» (la independència) dels bancs centrals respon, fonamentalment, a la necessitat d'aïllar la política monetària de la presa de decisions polítiques (que, en la seva legítima pretensió de guanyar eleccions, persegueixen objectius diferents de l'estabilitat dels preus). Un blindatge que és efectiu: els bancs centrals independents generen de forma sistemàtica expectatives d'inflació més estables i baixes que els no independents.

Doncs bé, uns òrgans tècnics, amb igual grau d'independència, permetrien que les polítiques públiques susceptibles de ser «capturades» per interessos sectorials, o per un electoralisme excessiu, estiguessin més protegides. Així seria possible establir consensos tècnics raonablement compartits i que es poguessin integrar en els grans acords que acostumem a definir com a polítiques d'Estat i els efectes dels quals tendeixen a materialitzar-se en un horitzó que supera amb escreix el del cicle electoral.

En aquest àmbit, de nou, tenim més esperances que temors. La capacitat que atorguem a les democràcies d'emular les millors pràctiques d'altres països o d'altres àmbits justifica, en definitiva, la nostra visió que aquí, una altra vegada, el futur està més a prop del blanc que del negre. Moltes democràcies han tendit a establir grups tècnics independents que han estat capaços de gestionar àmbits de les polítiques públiques que ho requerien. I, si preocupa que els tècnics tinguin una agenda pròpia, recordem que el control polític en aquests òrgans independents no és menor, ja que és el que estableix els objectius (ja sigui l'estabilitat dels preus, la competència o la salut pública) i en controla l'efectivitat. Però els mitjans queden fora del dia a dia de la política.

1. Vegeu el Dossier sobre el món després de la COVID-19 de l'IM05/2020, en particular l'article «COVID-19 i cignes negres: lliçons del passat per a un futur millor».

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

Coneixement científic i política

La independència de la tecnocràcia està irremediablement associada a les anomenades «polítiques públiques basades en l'evidència». És a dir, la capacitat per utilitzar el millor coneixement científic i social disponible per elaborar les polítiques públiques. Aquest és un llegat, creiem, força sòlid de la crisi actual: la ciència, en aquest cas la que ha conduït a la fita de les vacunes, s'ha vist revalidada com un element fonamental de la societat. Però cal anar més enllà. És necessari que atendre els criteris tècnics sigui un element ineludible per part dels decisors públics. Queda molt camí per recórrer, com la pandèmia mateixa ha posat de manifest (per a una mostra rellevant, vegeu el gràfic adjunt), però les democràcies haurien d'estar en millors condicions d'afrontar-lo.

La política eficient serà global o no serà

Un altre element clau per a la implementació de polítiques públiques eficients, i mitjançant les quals es reforci la legitimitat de la democràcia, és que siguin dissenyades en el marc geogràfic adequat. O, en altres paraules, si molts dels béns (i mals) públics que la democràcia persegueix són globals, l'escala òptima serà necessàriament supranacional. Les polítiques claus per afrontar el canvi estructural present en relació amb el canvi climàtic o amb la digitalització, per exemple, han de ser dissenyades amb una òptica i amb una coordinació globals. Típicament, això exigeix un marc internacional de cooperació, i el més fort d'aquests marcs, per a nosaltres, és el de la UE. Si, en aquest marc, es fixen directrius que entren en contradicció amb les preferències locals, la desafecció política creixerà. La solució, complexa, passa per trobar elements comuns en les preferències dels diferents estats i establir formes d'implementació local que ofereixin el marge de maniobra necessari per a una adaptació als factors idiosincràtics nacionals. Les nostres democràcies estan capacitades per assolir aquest complex equilibri? No podem ser taxatius, ni tampoc volem ser negatius, però el repte és majúscul, i potser les possibilitats d'èxit no són clares. En la nostra analogia cromàtica, un gris més fosc del que desitjaríem.

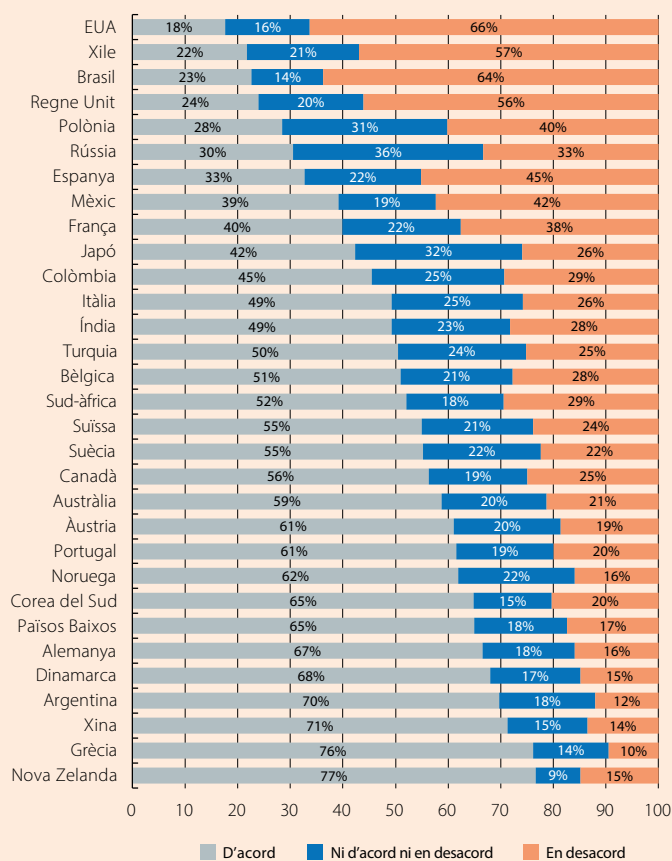
La fragmentació política

I, finalment, entrem ara en un altre tema controvertit i complex, el de la polarització i la fragmentació política, que, com hem vist, és un dels factors subjacents a la tendència a generar bloquejos que afecten de forma negativa els processos de presa de decisions. Com no pot ser de cap altra manera, és un tema fonamental al qual s'ha dedicat, en els últims anys, molt espai i esforç en les pàgines de *l'Informe Mensual*. La nostra síntesi podria ser la següent: i) la història conclou que la polarització política és present en molts canvis polítics sistèmics seculars, i ii) els factors de fons que, en el passat, han alimentat l'augment de la polarització (en particular, el canvi tecnològic, la globalització i la demografia; potser també els factors culturals) estan actius en les nostres societats contemporànies.

Això no implica que estiguem condemnats a repetir les crisis del passat. Els factors estructurals condicionen, però no determinen, el destí, en especial en societats que tenen la fortuna de tenir veu i vot en el procés. Probablement, Churchill tenia raó: la democràcia és el pitjor dels sistemes, amb l'excepció de tots els altres. En el mateix esperit, les democràcies liberals actuals disten de la perfecció, és indubtable, però la seva qualitat i, sobretot, el seu potencial de millora haurien de permetre que es trobin formes per recuperar l'imprescindible relat comú que tota societat necessita per construir el seu futur.

Ús d'assessorament científic sobre la COVID-19 per part dels polítics

(% de les persones enquestades)



Nota: Percentatge dels científics consultats que consideren que el seu assessorament en temes de COVID-19 és tingut en compte pels polítics.

Font: CaixaBank Research, a partir de dades de Frontiers.

Álvaro Leandro i Àlex Ruiz