

Teoria econòmica de la democràcia i estat del benestar

Lluís Galbany

Ja ningú no es queda amb cara de sorpresa quan a l'obrir el lloc web del diari, el primer que es troba és un titular enorme que ocupa les dues columnes de la pàgina, on entre altres hi ha la paraula "corrupció", juntament amb el nom d'algun càrrec polític implicat¹. Ens hi hem acostumat, o ens han fet acostumar a base de repetir una i altra vegada la mateixa història: donar a conèixer la notícia, parlar-ne molt a programes de televisió, la gent al carrer i al bar, i veure com al final de tota la investigació, judici, i condemna, no acaba passant res. Si no es dona el cas que els recursos a la justícia no acaben allargant el judici fins al punt que ningú (i ningú aquí vol dir els mitjans de comunicació d'abast general) ni en parla ni se'n recorda, doncs és el govern de torn que es treu de sota la màniga un indult, com si es tractés de la carta "Salga usted de la cárcel" del joc del monopoli. El circ de la política ja no fa gràcia, i les regles que s'han anat construint han deixat de fer atractiu el joc de la democràcia. Si volem salvar-lo, o bé es canvien les normes, o els jugadors, o es modifica el joc.

Començant pel principi, els que han fet l'entrellat de normes: els polítics. Per al correcte funcionament del sistema, les persones que entre tots es decideix que gestionin el bé comú, haurien de fer-ho amb honradesa i esperit de servei públic. Però això no és així. Tal com descriu pas a pas Cèsar Molinas al seu article "Una teoría de la clase política española" [1], els polítics actuals s'han constituït com una elit extractiva de rendes, és a dir, que en comptes de crear riquesa nova, te un sistema que permet capturar la renda creada per la majoria de la població. A més, te uns interessos particulars diferents a l'interès general, en contraposició als polítics de la transició, que no es veien com a professionals, ni tenien un interès com a col·lectiu.

Segons l'autor, aquesta evolució de la classe política es conseqüència del sistema electoral amb llistes tancades i decidides pels mateixos partits, que es va adoptar durant la transició. Aquest, en un principi va ajudar a establitzar un sistema democràtic nou, però actualment s'ha convertit en una manera de perpetuar aquestes elits. Altres factors també fruit del gran pacte de la transició, com la descentralització de l'estat en administracions públiques a diferents nivells, ha permès als partits construir un teixit de poder, des del govern central fins a autoritats locals, a on poder col·locar amistats. Això impossibilita la regeneració institucional, la entrada de noves persones, nous nuclis de poder, noves idees, i noves maneres de fer política. S'impedeix així, que qualsevol persona tingui l'oportunitat d'arribar a fer política², perquè primer ha de passar per la maquinària dels partits.

A tot això cal afegir la politització d'institucions d'àmbit no polític (tribunal constitucional i de la competència, banc d'espanya...), que haurien de vetllar de forma inde-

¹ En una primera versió d'aquest article, havia començat a fer una llista de notícies que impliquessin càrrecs polítics amb algun tema de corrupció, començant amb diaris d'aquesta setmana i anant enrera en el temps. Finalment, he decidit no posar la llista. Només la llista te més de 18000 caràcters...

² Als dos extrems d'aquest argument podem trobar, per una banda, la proposta de llei del govern de Castella la Manxa que retira qualsevol tipus de retribució als diputats electes, permetent així que persones amb no molt alt nivell adquisitiu quedin excloses del sistema polític (per exemple jo, no deixaria de treballar per presentar-me a unes eleccions sense cobrar cap sou). D'altra banda, a les últimes eleccions al Parlament, hem vist com una força política d'arrel associativa (de gent "normal") i que es presentava per primer cop, ha obtingut representació.

pendent pel compliment de les normes, però on es col·loquen persones amb afinitat al partit del govern de torn, i on no es demanen responsabilitats a les persones que prenen les decisions, perpetuant així els mecanismes de captació de rendes.

Sense el control d'aquestes, s'ha deixat a la classe política mans lliures per continuar enriquint-se a base de requalificacions de terrenys per a construcció d'habitatge o infraestructures (bombolla immobiliària), privatitzacions d'empreses públiques a persones afins (fins i tot familiars!), o regulacions favorables a certs sectors a canvi de favors. I aquest malbaratament i falta de control és un dels motius que ens ha portat a la situació de crisi actual. I si bé, es reconeix que la situació es difícil, el que no sap donar la classe política són solucions per corregir-la. I és que qualsevol solució passaria per desmantellar els seus mecanismes extractors de rendes que l'han provocada. Com per exemple reduir empreses públiques, que constitueixen una de les principals fonts de rendes capturades per la classe política. I això no ho faran perquè està en contra dels seus interessos, cada cop més en conflicte amb l'interès general.

L'autor proposa com a solució, un canvi del sistema electoral proporcional a un majoritari de llistes obertes, on els càrrecs electes responen al seus electors i no als partits. Com a conseqüència, tant si el nou sistema només permet un representant per circumscripció, com si te un nombre fix de representants a repartir de forma proporcional per nombre de vots, les cúpules dels partits tindrien menys poder i els electors podrien escollir no només partits sinó també les persones que prefereixen que surtin escollides. Cal afegir però, que mentre aquesta crítica és comú veure-la reflectida a articles d'opinió i a tertúlies de radio i televisió a nivell estatal, a altres països com Irlanda on utilitzen aquest sistema electoral, es queixen exactament del contrari. Ells creuen que seria millor passar del sistema majoritari al proporcional (com el que tenim aquí) utilitzant arguments com que els càrrecs electes escombren massa cap a la regió d'on provenen, i es perd la visió general de país. Això fa pensar que encara que no hi ha un sistema electoral perfecte, al final del primer capítol tenim una idea clara: amb aquests polítics no ens en sortirem, cal canviar la classe política per afrontar una reforma estructural del sistema.

Però no tot es culpa dels polítics, perquè en el joc democràtic, no cal només voler canviar la manera de fer política, sinó que la responsable de que això passi, es la ciutadania amb el seu vot. I tenim exemples en les eleccions dels darrers anys, on la ciutadania, tot i no donar la majoria dels seients al parlament als mateixos partits, ha seguit votant partits amb una xarxa de poder polític a les administracions i en processos judicials per corrupció. Per tant, tot i ser conscient del poder i la necessitat de canvi de la classe política, la ciutadania no ho fa. Perquè? Els diferents factors que contribueixen a explicar la conducta electoral i la decisió del vot dels electors, s'han intentat trobar des de enfocaments molt diversos, p.e. el conductisme psicològic, o el funcionalisme sociològic [2]. Si bé, tot i l'existència amb anterioritat de raonaments des d'un punt de vista racional, no és fins al 1957 quan Anthony Downs formula una teoria de la democràcia des de un enfocament econòmic [3]. Downs fa una crítica als anteriors models, perquè no veuen els aspectes econòmics de l'acció política. Aquests consideren irracional la conducta dels votants, i contempen que la ciutadania hauria de participar del procés (no ser apàtics) i informar-se políticament ja que corren el fort risc de ser manipulats i fets servir per als interessos dels polítics. Segons Downs, els ciutadans simplement responen racionalment (eficientment) a una situació de informació imperfecta.

Downs veu que la assumpció del bon govern que governa per aconseguir un òptim

social no explica el comportament real dels polítics, ja que les seves accions no sempre són les millors per la societat i la economia. Així, formula un nou model d'interacció entre ciutadans i polítics que parteix del supòsit que tothom es comporta racionalment (de forma eficient), i escull la millor alternativa que maximitza el seu benestar basant-se en un anàlisi cost-benefici. És a dir, tant els polítics com els votants, 1) persegueixen fins amb l'ús de recursos escassos, i 2) només fan allò que l'ingrés marginal es superior al cost marginal.

La democràcia és doncs un mercat on els partits polítics venen polítiques i on els ciutadans compren aquestes polítiques a canvi de vots. Els ciutadans escullen el govern que més el beneficia, estimant la utilitat i renda que obtindrien de les accions que esperen de cada partit, i votant per aquell que els hi generin més utilitat. A la vegada, l'objectiu dels polítics és maximitzar aquests vots per aconseguir la renda, poder i prestigi que suposa governar. Per això, els partits formulen les polítiques amb les que creuen que poden obtenir el màxim nombre de vots que els permetin guanyar les eleccions. Un cop vencedors i al govern, practiquen les polítiques que els hi van bé encara que no siguin les que havien defensat en campanya electoral. Llavors, la seva funció social real, que és elaborar i realitzar polítiques, resta només com un subproducte de les seves motivacions privades. Fan polítiques perquè les han de fer, però l'interès real és estar al poder. El mercat de la democràcia només obre un dia cada quatre anys, i el que no ha comprat, o el que s'ha endut un peix podrit, s'aguanta, perquè no pot tornar i reclamar.

En un context d'informació perfecta on els partits coneixen les preferències dels ciutadans, i on els ciutadans coneixen les polítiques que vol desenvolupar cada partit, el joc és molt senzill. Malauradament, és un fet que hi ha una falta d'informació d'ambdues coses. I el que és pitjor, la informació necessària per a superar aquesta desinformació és molt costosa, i produeix uns efectes perjudicials per la democràcia en sí.

Per un costat, produeix la imperiosa necessitat de persuasió (influència política) dels partits polítics en el sentit del vot dels ciutadans. Si hi hagués informació perfecta cap ciutadà podria influir en el vot d'un altre, però en l'escenari real apareix la figura del persuasor, mitjans de comunicació o altres grups de poder, que no estan interessats en ajudar als indecisos a estar-ho menys sinó a influir en la decisió de vot cap a un costat concret. La principal implicació d'aquest fet és que, políticament, alguns homes són més importants que altres, per tant es trenca la relació un home, un vot. Com els partits polítics ho saben, no seria racional per part seva tractar a tots els ciutadans per igual. Així, miren de beneficiar aquells ciutadans (grups) que saben que són més influents, fet que introdueix la possibilitat de suborns i tràfic d'influències. El govern pot vendre favors polítics a qui té recursos per persuadir als votants de que les seves polítiques són bones per ells. D'aquesta manera, els indecisos són manipulats per els persuasors, i el seu desinterès genera que persones més importants i influents controlin la informació a la seva conveniència.

Per altra banda, els partits escullen una ideologia que guanyi vots, no una en la que creuen, ja que el seu objectiu es arribar al govern, no un millor estat del benestar. Però molts ciutadans troben útil les ideologies de partit, perquè així eviten la necessitat d'informar-se detalladament. El votant pot reduir la seva despesa en informació política, informant-se de les ideologies del partit i del candidat en comptes de llegir-se tot el programa. La falta de informació crea una demanda d'ideologies en l'electorat, i els partits responen creant una oferta. Això implica que un partit no pot canviar de ideologia de sobte perquè modificaria (cap a bé o cap a malament) la quantitat de

votants que li donaria suport, ni tenir la mateixa ideologia que un altre partit, per tal de diferenciar el seu “producte”.

En unes eleccions cada votant particular es insignificant en el conjunt de la totalitat de l'electorat, perquè la decisió final es decideix quasi bé a l'atzar entre tots els votants. Així que l'incentiu per informar-se es molt baix. És totalment irracional que la majoria de ciutadans obtinguin informació política amb propòsits de vot, ja que consideren que el seu vot individual no serveix per a gran cosa. L'única informació que aconseguixen és la que s'anomena “informació gratuïta”, del que formen part els anuncis gratuïts electorals, els cartells penjats al carrer, les cartes rebudes a la bústia... i en general tota aquella informació que arriba al ciutadà sense que aquest hagi de fer cap esforç per aconseguir-la (a part de llegir-la, és clar). El comportament racional per a la majoria de ciutadans es mantenir-se poc informats. Qualsevol intent d'aconseguir informació, a part de la informació gratuïta, és un malbaratament de recursos.

Una de les decisions que pot prendre per mirar de que el seu vot tingui més ressò és formant grups de pressió per a que els candidats portin a terme les polítiques que defensa aquest grup particular. Les eines d'aquests grups van des de manifestacions, fins articles d'opinió, fins a accions concretes. Quan més ressò aconseguixen, més influència fan a l'opinió pública, i més gent favorable de les polítiques que defensen aconseguixen. D'alguna manera, aquests grups serien uns persuasors formats per persones sense influència política, tot i que sovint, darrera d'aquests i intentant que no es faci públic, hi ha algun grup de poder.

Bàsicament i en resum, el que defensa Downs sobre el sistema democràtic és que el culpable de que el sistema no funcioni correctament és el ciutadà perquè no està informat. Si ho estigués, estaria en disposició de destriar entre totes les polítiques les que més li convindrien segons les seves preferències, i així els polítics es veurien obligats a seguir les polítiques que beneficien a aquests ciutadans informats, si és que volen sortir escollits guanyadors a les eleccions. Un cop al poder, començaria altre cop el cicle: haurien de portar endavant aquestes polítiques, per a la realització de les quals han estat escollits, perquè si no, els ciutadans informats no els donarien confiança a les següents eleccions. Tant de bo fos tan fàcil.

I finalment l'últim capítol a modificar, la base del sistema que hauria d'impedir que aquests problemes succeïssin: la divisió de poders (el joc). Perquè el poder judicial també està polititzat. El que hauria de ser una institució independent formada per valedors del ordre i defensors de les lleis, són escollits pel sistema polític en funció de l'afinitat que tenen aquestes persones pel partit de torn que governa. Un clar exemple és l'article de Barry Freedman [4], sobre la politització de la divisió de poders en el cas del l'assegurança de salut obligatòria als Estats Units, una de les promeses electorals d'Obama del seu primer mandat.

L'equip de govern de Barak Obama, va proposar una llei que obligava a tots els americans a contractar assegurances de salut, i a les asseguradores a no negar-les a ningú i oferir-les a preus no abusius. Els ciutadans que no ho fessin haurien de pagar un tipus d'impost que els feia també estar assegurats. A part, del gran exercici de jurisprudència desenvolupat pels jutges de la Cort Suprema d'Estats Units, un de les característiques que vull subratllar de l'article de Freedman, és la naturalitat amb la que es suposen i s'associen ideologies dels jutges amb les dels partits. I això succeeix, perquè són aquests els que pacten els membres que han d'estar en aquest i altres tribunals, assegurant-se que la majoria dels membres prediquin amb la ideologia del

partit que governa. D'aquesta manera s'asseguren que la legislació que aconsueixen aprovar, no sigui modificada un cop arriba a aquests tribunals. El cas Obamacare és sorprenent en el sentit que, tot i haver majoria de caire republicà al Suprem, la llei acaba essent ratificada. Però tot i el joc de paraules jurídic de la sentència (si s'estava legislant una inacció o no, o si era legal fer pagar un impost o una multa) i la satisfacció dels demòcrates per la decisió, els republicans acaben també celebrant la sentència perquè demostra que Obama està apujant els impostos. El que sembla un gol en pròpia del president del Suprem, acaba essent el gol de l'empat en camp contrari, que val doble.

Però no cal anar tan lluny per adonar-se de la politització del poder judicial, a casa en tenim altres exemples. Els membres del tribunal constitucional, el governador del banc d'España, la comissió del mercat de valors, el tribunal suprem, l'audiència nacional, i un llarg etcètera d'institucions "neutrals" políticament, són assignats i repartits entre persones afins a un o altre partit polític majoritari. I les respostes a les reclamacions que es fan a aquestes institucions, s'acaben allargant i allargant fins a que la institució en qüestió te la majoria que reclama el govern de torn.

Una de les iniciatives (tot i que l'execució d'aquesta sigui pràcticament impossible) per a solucionar aquesta crisi democràtica (i de retret l'econòmica també), i de la qual ja vaig parlar a l'article anterior, seria l'aprovació d'una llei de responsabilitat política que penalitzés els comportaments de les persones que ostenten qualsevol càrrec públic (executiu, legislatiu o judicial) que es desviessin del bé comú. Parlava anteriorment de la facilitat dels polítics a generar dèficit públic i que amb una llei de responsabilitat que penalitzés el llegat d'un govern al final de la seva legislatura, s'aconseguiria canviar aquesta tendència al malbaratament. Doncs alguna cosa semblant podria aplicar-se a qualsevol persona que ostentés un càrrec públic. No en termes econòmics, però només s'hauria de trobar una manera de destriar entre la bona i la mala pràctica.

Una altra proposta per millorar la legitimitat del sistema democràtic seria l'obligatorietat per llei d'exercir el vot, tal com ja passa a altres països (com p.e. Brasil). D'aquesta manera, tota la ciutadania es fa corresponsable dels resultats de la votació, i a la vegada, tot i que els partits es seguirien preocupant de tenir les persones influents del seu costat, l'increment de nombre de votants i el perfil del ciutadà que no normalment no exerceix el dret a vot, farien replantejar-se el com arribar a aquests nous votants. Potser a la llarga això també canviaria la forma de fer política.

Finalment, una cosa que és vergonyosament absurda que no s'hagi adoptat ja, es la modernització del sistema de vot. Sense anar més lluny, es van detectar alguns problemes a les últimes eleccions al Parlament de Catalunya, on hi van haver reclamacions en el sentit que s'havien trobat paperetes d'eleccions anteriors a dins dels sobres³. Al 2012 és increïble que durant un dia la ciutadania no pugui fer res més que anar presencialment a un lloc, introduir un paper en un sobre, entregar-lo, i confiar que aquelles persones el comptaran i aniran sumant els de tots els ciutadans. Ja no només per la facilitat de modificar els resultats, sinó per les grans possibilitats d'error humà que comporta aquest sistema. Estem utilitzant una versió modificada del mateix software que fa centenars d'anys. Es pot pagar la renda des de casa, es pot fer una transferència de diners a l'altra banda del món des de casa, però s'ha d'anar a introduir un paperet a una urna a l'escola més propera de casa. Ja que si ets fora, el vot

³ <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/elecciones-2012/video-denuncia-paperetes-ppc-sobres-2258443>

per correu no soluciona res, ja que implica que un tercer, el sistema de correus, funcioni correctament sense cap incidència. I si es dona el cas que el ciutadà es troba a l'estranger, encara apareix un quart personatge, el sistema de correus de l'altre país.

Introduint al sistema electoral, l'opció (no l'obligació) del vot a distància, s'apujaria la participació i a la vegada la legitimitat dels resultats. La tecnologia existeix, no és cap excusa. El que no sabem és perquè no s'aplica. D'aquesta manera, un servidor, a les properes eleccions (i ja van dues) no troba cap dificultat per votar per correu.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Molinas, César, Una teoría de la clase política española, El País, Set. 26, 2012
- [2] Fernandez de Mantilla, Lya, ¿Qué evalúa el ciudadano al momento de votar? Algunas apreciaciones desde el enfoque racional, Reflexión política, 10, 19, 2008
- [3] Downs, Anthony, An economic theory of political action in democracy, Journal of Political Economy, 65, 2, 1957
- [4] Friedman, Barry, Obamacare y la Corte Suprema, Foreign Affaires Latinoamerica, 2012, 12, 4