

# Factor institucional

Democràcia i economia: el paper de les institucions polítiques en l'economia espanyola

Matilde Alonso Pérez  
Elies Furió Blasco

PID\_00238150

---

Temps mínim previst de lectura i comprensió: **3 hores**





# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	7
<b>1. Economia i institucions</b> .....	9
1.1. Economia, institucions polítiques i democràcia .....	13
<b>2. Institucions polítiques i democràcia: qüestió de regles i usos</b> .....	15
2.1. Coneixement imperfecte i sistema democràtic .....	16
2.2. Democràcia agregativa i presa de decisions públiques .....	18
2.2.1. Democràcia i lobbys .....	21
<b>3. Sistema de govern i partits polítics</b> .....	23
3.1. Presidencialisme municipal, institucions polítiques i corrupció .....	27
<b>4. La percepció de la democràcia i l'afebliment democràtic</b> .....	33
<b>Bibliografia</b> .....	37



## Introducció

En diferents ocasions al llarg de la seva història, Espanya ha conegut simultàniament una crisi econòmica i una crisi política. Si atenem a l'opinió dels espanyols que recullen les diferents onades de baròmetres del Centre de Recerques Sociològiques, i també les opinions d'una part dels analistes, la Gran Recessió coincideix amb una crisi política. Generalment, s'ha presentat aquesta segona com una dificultat per superar la primera. La seqüència en la qual s'han superat no sempre ha estat la mateixa. La més immediatament recent va estar vinculada amb la transició del país cap a un sistema democràtic. L'actual, per la seva banda, està vinculada a la qualitat del sistema democràtic espanyol.

Quan va assumir les responsabilitats de ministre d'Economia, Enrique Font Quintana va manifestar en diferents ocasions que Espanya no podia deixar escapar l'ocasió d'implantar un règim democràtic, però que també havia de mostrar als espanyols que la democràcia era un sistema polític capaç de satisfer les necessitats econòmiques dels espanyols.

Les relacions entre el sistema econòmic i el polític són múltiples, sobretot en el marc dels països amb una economia mixta de mercat. Aquest fet implica una forta interconnexió entre el funcionament de les institucions econòmiques –el mercat– i les institucions polítiques. A molts països, aquestes últimes han exercit un paper fonamental en la millora de l'acompliment econòmic. A finals del segle XIX, la renda per càpita de suecs i espanyols era molt similar; en canvi, en l'actualitat, i amb independència de l'impacte de la Gran Recessió, la situació d'aquests indicadors en tots dos països és molt diferent.

Aquesta diferència resulta d'una evolució dispar, si no divergent, en moltes variables i factors. Entre ells, es troben les mateixes institucions polítiques. És cert que la implantació de la democràcia s'ha produït en diferents moments del temps, però amb independència d'aquest fet, les diferències entre les institucions polítiques sueques i espanyoles són significatives, com també ho és la interrelació amb les institucions econòmiques.

En aquest mòdul s'analitzen algunes característiques de les institucions polítiques espanyoles i com s'interrelacionen amb els processos econòmics. L'elaboració del mòdul presenta algunes característiques específiques i diferencials respecte als mòduls anteriors. Aquest aspecte està motivat per la naturalesa del seu objecte, una anàlisi de les institucions, i també per un objectiu pedagògic. Una part de l'anàlisi es basa en informació estadística (bàsicament enquestes), però una altra part es fonamenta en notícies d'actualitat. L'objectiu és mostrar la rellevància de les anàlisis conceptuals a partir de l'actualitat i afavorir que, en el futur, pugui integrar-se l'actualitat. La selecció de notícies és forçosament parcial i està condicionada pel moment de la redacció. L'anàlisi

mostrarà les relacions que existeixen, a Espanya, entre acompliment econòmic i funcionament polític, la necessitat de dur a terme reformes polítiques per millorar el funcionament econòmic.

## **Objectius**

- 1.** Analitzar el paper de les institucions polítiques en l'economia.
- 2.** Estudiar les modalitats de democràcia i caracteritzar el model espanyol.
- 3.** Analitzar les característiques del sistema polític espanyol i la seva relació amb l'economia.
- 4.** Caracteritzar i analitzar el paper dels grups d'interès i la seva relació amb el model polític espanyol.
- 5.** Caracteritzar i analitzar la corrupció a Espanya.
- 6.** Estudiar la relació entre model polític i corrupció a Espanya.
- 7.** Estudiar la valoració dels espanyols del sistema polític.





## 1. Economia i institucions

Per Douglass North, les **institucions** són la clau del desenvolupament econòmic de les nacions. En la seva definició, les institucions són les regles del joc formals (lleis i normes amb validesa jurídica) i informals (tradició, cultura i codi de conducta) que suposen restriccions i incentius en les interaccions econòmiques i polítiques. Les institucions determinen els incentius per invertir i innovar i els costos de transacció i, per això, influeixen en el camí i el ritme de l'acompliment econòmic. Una part de la literatura que dona suport a aquesta idea sosté que el paper primordial el tenen les institucions econòmiques; una altra, en canvi, argumenta que es tracta de les institucions polítiques. Alguns autors arriben fins i tot a opinar que les polítiques tenen un escàs impacte en el desenvolupament econòmic si es disposa d'institucions de qualitat; en canvi, uns altres veuen en les bones polítiques el germen de les bones institucions.

En aquest mòdul, traçarem un retrat forçosament incomplet del marc institucional en el qual es mou l'economia espanyola. En un mòdul anterior, hem analitzat el comportament a llarg termini de l'economia espanyola. Una de les conclusions obtingudes en el seu moment era l'estabilitat de la relació de la renda per càpita espanyola respecte a la nord-americana. També destacàvem que països com Suècia han mostrat una evolució de millora substancial. Darrere de situacions com aquesta, intervenen múltiples factors i, entre ells, les institucions tenen un paper destacat, tant econòmiques com polítiques.

Una gran majoria dels analistes considera que el mercat és el mecanisme destinat a assumir un protagonisme bàsic en l'assignació de recursos, per tal de garantir màxims nivells d'eficiència. Així mateix, la garantia d'un bon funcionament del mercat exigeix un compliment de regles de joc que atorga un protagonisme secundari a l'Estat. A més, l'existència de fallades en el mecanisme de mercat i d'externalitats són justificacions clàssiques de la necessitat d'una economia mixta el contingut concret de la qual pot presentar configuracions molt variades (text 1).

### Text 1. Béns públics, béns socials i efectes externs

El tret diferencial dels béns públics (purs) en relació amb els béns privats (purs) és la impossibilitat de discriminar els demandants mitjançant un sistema de preus i la no rivalitat en el consum. La defensa nacional n'és l'exemple clàssic.

Per la seva banda, un bé social seria aquell la demanda del qual és molt superior al que pot satisfer l'oferta resultant del mecanisme de mercat. Un tret addicional dels béns socials és presentar externalitats positives. La sanitat i l'educació serien dos exemples de béns socials.

Una externalitat de mercat és l'efecte no intencionat que la decisió d'un agent té sobre un altre sense que aquest hagi intervingut en el procés de decisió. Es considera una fallada de mercat perquè no existeix, en el si del mercat, cap mecanisme compensador dels guanys i/o pèrdues que pot ocasionar. La contaminació n'és l'exemple clàssic.

### Bibliografia

**D. North** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mèxic: FCE.

**P. Bandeira** (2009). *Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual* (pàg. 355-373).

**W. Easterly; E. Levine** (2003). «Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development». *J Monet Econ* (núm. 50, vol. 1, pàg. 3-39).

**E. Glaeser; R. La Porta; F. López de Silanes; A. Shleifer** (2004). «Do Institutions Cause Growth?» [article en línia]. *J Econ Growth* (núm. 9, vol. 3, pàg. 271-303). A: <<https://www.hse.ru/data/2012/10/27/1246683434/Does%20Institutions%20Cause%20Growth.pdf>>

Béns públics, béns socials i externalitats de mercat són els arguments de base per justificar la intervenció del sector públic en l'economia.

## **Text 2. L'Estat i el compliment de la llei**

L'Ajuntament de Madrid, durant els anys 2012 i 2013, quan estava governat per Ana Botella, va vendre divuit promocions de l'Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) al grup societari Fidere, societat d'inversió immobiliària del fons Blackstone, sense aplicar les «instruccions internes de contractació». Així consta en un avantprojecte d'informe de la Cambra de Comptes de la Comunitat de Madrid sobre la fiscalització d'operacions d'alienacions del patrimoni immobiliari de l'EMVS i dels controls fets per les institucions competents, al qual ha tingut accés Europa Press.

També s'ha fet «sense establiment previ del valor del mercat del bé que cal alienar que s'ha fixat per acord negociat entre el comprador i l'òrgan de contractació, sense estudis o taxacions prèvies que fixessin aquests valors», la qual cosa suposa «un incompliment» de les normes internes de contractació.

En aquest punt, afegeixen que no només s'incompleix la normativa interna sinó diversos articles de la Llei de contractes del sector públic (LCSP), així com els criteris de «racionalitat, economia i eficàcia que han de presidir la gestió dels interessos públics».

En concret, les promocions venudes componen un total de 1.860 habitatges venuts a dues entitats jurídiques del mateix grup societari, Fidere Gestión i Fidere Vivienda, en règim d'arrendament i d'arrendament amb opció a compra, més els corresponents garatges i trasters (per a un total de 5.315 immobles).

La venda a Fidere «contravé», per a la Cambra de Comptes, el contingut del Reglament d'adjudicació d'habitatges de protecció pública de l'EMVS aprovat per l'Ajuntament el 2008 i modificat després a l'octubre del 2012, que impedeix la venda d'habitatges de protecció a entitats jurídiques que prèviament no hagin quedat vacants en els procediments d'adjudicació.

Al seu torn, l'òrgan fiscalitzador sosté que en aquesta venda l'Ajuntament no va promoure «una veritable concurrència d'interessats en la compra, atès que amb caràcter previ a l'anunci d'aquesta, el 3 de maig del 2013, ha facilitat l'accés, de manera privilegiada, almenys a quatre entitats jurídiques, una de les quals resultarà l'adjudicatària de la venda, a les dades i informació relatives als elements que configuren les divuit promocions, col·locant aquestes entitats en situació d'avantatge respecte a altres possibles interessats».

Recalca que el preu de venda de les divuit promocions, que ascendeix a 128,5 milions d'euros, resulta inferior al seu valor comptable (159,4 milions) i inferior també al valor total dels habitatges amb les seves corresponents places de garatge i locals.

La Cambra de Comptes entén que s'ha pogut afectar amb l'alienació els arrendataris dels habitatges, als quals s'ha negat la condició d'interessats en el procediment, en contra del que marca la normativa.

Font: «Botella vendió pisos protegidos a un fondo buitre sin aplicar las normas de contratación», *El Mundo* (06/04/2016). A: <http://www.elmundo.es/madrid/2016/04/06/5704cfa546163fcb588b4587.html>.

## **Text 3. Interessos privats, acció pública i democràcia deliberativa: la participació en la discussió dels directament implicats**

IV.10. Falta de constància en l'expedient d'alienació dels habitatges de les trenta-dues promocions que els arrendataris d'aquelles hagin tingut la consideració d'interessats en el procediment.

L'article 31 de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en el seu apartat 2, estableix que es consideren interessats en el procediment administratiu els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que en aquest s'adopti; l'article 34 de la mateixa Llei afegeix que si durant la instrucció d'un procediment que no hagi tingut publicitat en forma legal, s'adverteix l'existència de persones que siguin titulars de drets o interessos legítims i directes la identificació dels quals resulti de l'expedient i que puguin resultar afectats per la resolució que es dicti, es comunicarà a aquestes persones la tramitació del procediment. L'article 84, també de la mateixa Llei, conclou que instruïts els procediments, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, es posaran de manifest als interessats, que podran al·legar i presentar els documents i justificacions que estimin pertinents.

En l'expedient d'alienació de les referides trenta-dues promocions, no consta cap acte o tràmit de notificació als arrendataris dels habitatges de les trenta-dues promocions, als quals se'ls hagi notificat el procediment d'alienació ni que se'ls hagi posat a la seva disposició els referits procediments d'alienació, abans de redactar la proposta de resolució, perquè poguessin presentar i al·legar els documents i justificacions que haguessin estimat pertinents. És més, el mateix IVIMA, en resposta al Defensor del Poble sobre qüestions plantejades per aquesta institució sobre aquesta alienació, confirma la inexistència d'aquests tràmits per entendre que els arrendataris no tenen la consideració d'interessats en el procediment perquè no es veuran afectats els seus drets i interessos amb l'alienació.

No obstant això, les onze resolucions denegatòries per silenci administratiu presentades en el mes d'octubre abans del dia 25, de renovació de reducció de rendes, en relació amb les dotze resolucions favorables dictades en el mes de setembre del mateix any, a les quals s'ha fet referència en l'apartat IV.9.3 anterior, posen de manifest:

- Que almenys els arrendataris que tenien reconeguda reducció de rendes, a l'empara del Decret 226/1998 (555 arrendataris), sí que s'han vist afectats en els seus drets i interessos: abans de l'alienació a Encasa Cibeles de les trenta-dues promocions, les reduccions de rendes reconegudes eren renovables al final del seu corresponent termini de vigència si es mantenien els requisits exigits en el Decret 226/1998; però no ho són a partir del 25 d'octubre del 2013, ja que, segons al·lega l'IVIMA a requeriment d'aquesta Cambra, els habitatges han deixat de ser propietat de l'IVIMA des del 25 d'octubre. Per tant, l'alienació de referència sí que ha afectat els drets i interessos d'aquells que abans de la venda tenien dret a la renovació de la reducció i després de la venda han perdut el benefici de la possible renovació.
- Però també poden veure's afectats la resta d'arrendataris dels 2.935 habitatges que no fossin beneficiaris de les reduccions en el moment de l'alienació dels habitatges a Encasa Cibeles: si l'alienació no s'hagués produït, en el cas que les circumstàncies sobrevingudes fessin que aquests arrendataris reunissin els requisits per ser beneficiaris d'aquestes reduccions, l'IVIMA estava obligat a reconèixer-los les reduccions del Decret 226/1998, sempre que aquells ho sol·licitessin; per contra, en aquesta situació de circumstàncies sobrevingudes, aquests arrendataris no podrien obtenir les reduccions perquè els habitatges ja no són propietat de l'IVIMA.

Per tant, tots els que a 25 d'octubre del 2013 eren arrendataris d'habitatges de les trenta-dues promocions, fossin o no beneficiaris de reduccions de rendes en aquest moment, podien veure afectats els seus drets i interessos per l'expedient d'alienació.

Per les mateixes raons, es troben en situació similar els arrendataris dels 2.935 habitatges de les trenta-dues promocions que, sense ser beneficiaris de reduccions de rendes per família nombrosa, a l'empara de l'article 43 del Decret 3140/1971, de mesures de protecció a les famílies nombroses, el 25 d'octubre del 2013, per circumstàncies sobrevingudes passessin a tenir la condició de famílies nombroses prevista en el referit article: si els habitatges haguessin continuat sent propietat de l'IVIMA podrien ser beneficiaris d'aquesta mesura, però no podran ser-ho, ja que aquests habitatges han deixat de ser, des d'aquesta data, propietat de l'IVIMA, que és un altre dels requisits exigits per aquest decret per a l'aplicació d'aquestes mesures.

Un altre dels efectes que es produeix respecte de tots els que fossin arrendataris dels referits habitatges de les trenta-dues promocions, i pels mateixos arguments, és la impossibilitat de renovació automàtica dels contractes d'arrendament prevista en l'article 5 del Decret 100/1986 de la Comunitat de Madrid, encara que l'arrendatari mantingui, després del 25 d'octubre del 2013, les circumstàncies i requisits exigits per a aquesta renovació: si els habitatges són propietat de l'IVIMA i l'arrendatari reuneix els requisits exigits per continuar com a arrendatari i ho sol·licita, es produeix la renovació automàtica; per contra, quan els habitatges deixen de ser propietat de l'IVIMA, deixa d'aplicar-se la renovació, i el contracte s'extingeix al venciment del termini de la seva vigència. Després, tots els arrendataris, quan s'inicia l'expedient d'alienació, poden veure's afectats en els seus drets i interessos si al venciment del termini del seu respectiu contracte els habitatges han deixat de ser propietat de l'IVIMA.

També és evident, quan es tramita l'expedient d'alienació de les trenta-dues promocions, que, en cas d'aprovar-se, afectaria tots els que a partir del moment de l'alienació d'aquelles exercissin el seu dret de compra de l'habitatge; ja que, pel sol fet de l'alienació d'aquelles a Encasa Cibeles, quan l'arrendatari exercís el seu dret de compra a la nova propietària, en lloc de tributar per l'operació al tipus reduït del 4 % de l'IVA, hauran de tributar al 7 % de l'impost de transmissions patrimonials (6 % a partir de gener del 2014), per tractar-se de segones transmissions. Efecte que s'ha vist reflectit en les corresponents escriptures dels vint-i-tres habitatges venuts per Encasa Cibeles als seus respectius arrendataris, des del 25 d'octubre del 2013 fins al 30 d'abril del 2015.

En conclusió amb tot l'exposat, coneixent l'IVIMA els efectes que s'anaven a produir sobre els drets i interessos dels arrendataris dels habitatges de les trenta-dues promocions, que s'alienarien, hauria d'haver-los tinguts a tots ells com a interessats en el referit procediment d'alienació. Com que no se'ls ha notificat el procediment ni s'ha posat a la disposició d'aquells, l'IVIMA ha infringit els articles 31, 34 i 84, tots de la Llei del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Font: «Informe de fiscalización de operaciones de enajenaciones del patrimonio inmobiliario del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y controles realizados por las instituciones competentes. Ejercicios 2012 y 2013». Cambra de Comptes de Madrid

#### Text 4. Provisió i finançament dels serveis públics

La salut forma part de les preocupacions dels estats. Els diferents països han desenvolupat sistemes de sanitat amb l'objectiu de millorar la salut pública, lluitant contra la malaltia i procurant una millora de la salut dels seus ciutadans. Els diferents sistemes de sanitat poden caracteritzar-se a partir de dos criteris: provisió i finançament. La provisió es refereix a qui presta el servei de salut, mentre que el finançament remet a qui paga majoritàriament el servei prestat. En tots dos casos, es tracta del sector públic o privat.

Sistema de prestació de serveis públics		Provisió	
		Pública	Privada
Finançament	Públic		
	Privat		

Com a resultat, podem diferenciar quatre possibilitats diferents. Encara que existirien precisions en funció del tipus de prestació sanitària (primària, hospitalària, etc.), a Espanya es tracta d'un servei de finançament i provisió públiques, mentre que a França el finançament és públic però la provisió és privada. Entre el 2006 i el 2014, França va gastar més que Espanya en sanitat. No obstant això, molts analistes consideren que la provisió pública de serveis com la sanitat permet un millor control de la despesa pública; uns altres, en canvi, són partidaris d'un sistema de provisió privada sota l'argument d'una eficiència més gran d'aquesta.

Com es pot observar en la gràfica 1 i la gràfica 2, als països europeus la despesa pública és important pel que fa al PIB; i, és especialment important en les partides relatives al desenvolupament de l'Estat de benestar (sanitat, educació i protecció social). Gran part dels països amb millors resultats en el funcionament de les seves institucions presenta una elevada participació de la despesa pública en aquestes categories. En canvi, no és tan evident la relació entre despesa pública en assumptes econòmics i el nivell de desenvolupament econòmic i polític del país (gràfica 3 i gràfica 4).

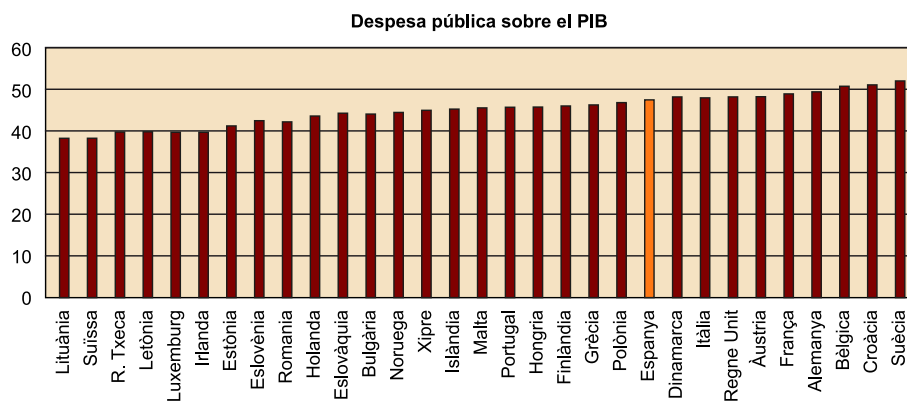
El paper econòmic de l'Estat consisteix bàsicament a definir i protegir els drets i deures relacionats amb els drets de propietat, a garantir i fer complir les lleis i els acords entre les parts. És essencial per als agents econòmics tenir garanties mínimes que eliminin la incertesa de la improvisació i la retractació. Però el govern també està subjecte a fallades, i no sempre garanteix aquestes funcions bàsiques de manera uniforme (text 2 i text 3). L'absència o febleses dels mecanismes de control de l'acció governativa impedeixen una correcció d'aquest tipus de fallades de l'acció governamental. Aquests mecanismes remetent al funcionament no tant de les institucions econòmiques, sinó de les institucions polítiques, però aquestes són fonamentals perquè les institucions econòmiques funcionin correctament.

## 1.1. Economia, institucions polítiques i democràcia

Les fallades del govern s'originen en diferents fonts. Una d'elles és el caràcter monopolista del poder de l'Estat i la inexistència de mecanismes d'exigència de responsabilitats als seus agents i de les seves accions. Confrontats a aquest tipus de problemes, els països han desenvolupat dos tipus de solucions diferents: una d'elles ha consistit a externalitzar i privatitzar esferes de l'acció pública (per exemple, per mitjà de concessions públiques). Una segona ha passat pel disseny i implementació efectiva de mecanismes de control polític de l'acció de l'Estat (text 3 i text 4).

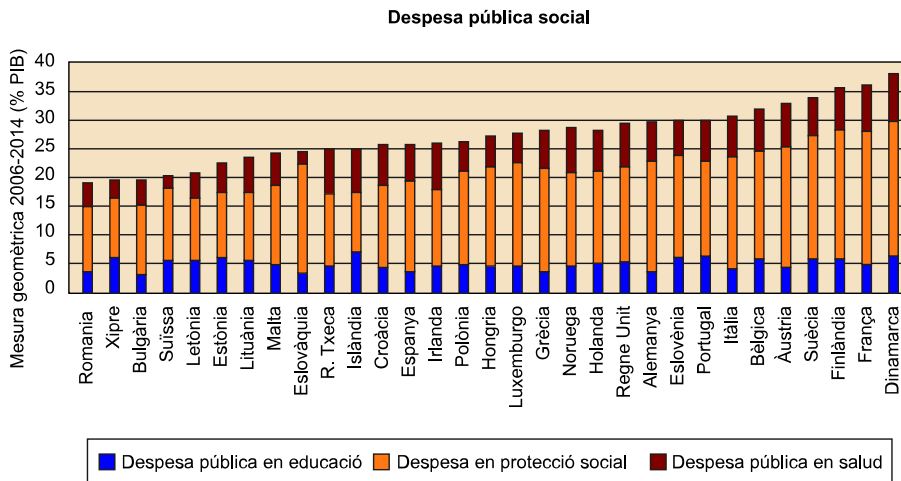
La democràcia estableix una competència electoral en l'elecció dels governs, i s'espera que augmenti la responsabilitat en l'exercici de les seves funcions polítiques tant de l'executiu, del legislatiu i dels partits polítics. No obstant això, l'experiència i l'anàlisi sobre la democràcia demostren la necessitat d'incorporar mecanismes de garantia en el compliment d'aquesta responsabilitat política. Així, en la relació positiva entre democràcia i creixement econòmic adquireixen importància aspectes clau de la divisió de poders, de les relacions entre l'executiu, el legislatiu i el judicial; la independència de les agències reguladores; les regles electorals; de les institucions de control i de la transparència i de la rendició de comptes.

Gràfica 1. Participació de l'Estat en l'economia



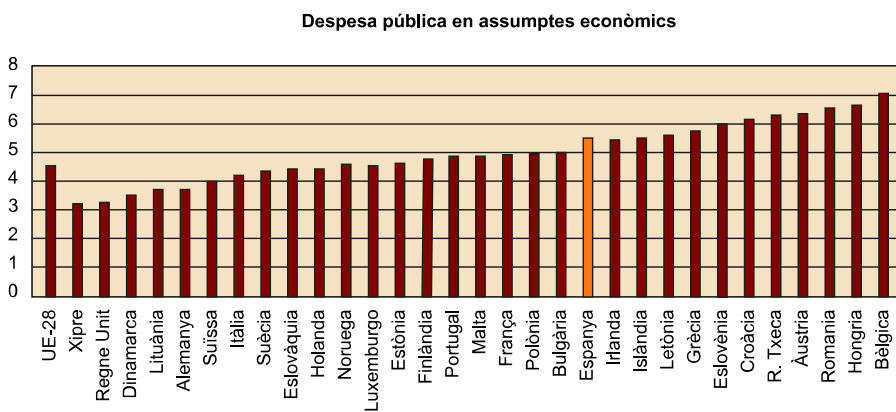
Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

Gràfica 2. Participació de l'Estat en l'economia a partir de la despesa social



Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

Gràfica 3. Participació de l'Estat en l'economia a partir de la despesa en assumptes econòmics



Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

## 2. Institucions polítiques i democràcia: qüestió de regles i usos

La noció de democràcia representativa ha estat complementada amb altres nocions com la de democràcia deliberativa. Aquesta segona es caracteritza per pretendre adoptar un procediment de presa de decisions polítiques que inclogui la participació activa de tots els directament i potencialment implicats en aquestes decisions. La deliberació implica l'ús de l'argumentació honesta i del reconeixement de l'altre com a interlocutor vàlid. La **deliberació** es presenta com un procés previ a la presa de decisions i de millora d'aquestes, en tant que garanteix escoltar i tenir en compte les idees, opinions i punts de vista de les parts afectades per aquestes decisions.

Igual que la democràcia representativa requereix una organització social i unes institucions que la facin possible, també la democràcia deliberativa requereix els mateixos ingredients per a la seva posada en marxa. Així, l'organització dels individus i grups directament afectats apareix com una condició necessària per garantir la possibilitat d'un **diàleg constructiu** susceptible d'abocar a una presa de decisions amb garanties d'èxit. De fet, l'organització dels interessos particulars és un pas previ per a l'atorgament de legitimitat social als mateixos i, entre altres coses, per poder evitar posicionaments cabdillistes. Els directament afectats són els millors coneixedors dels seus interessos.

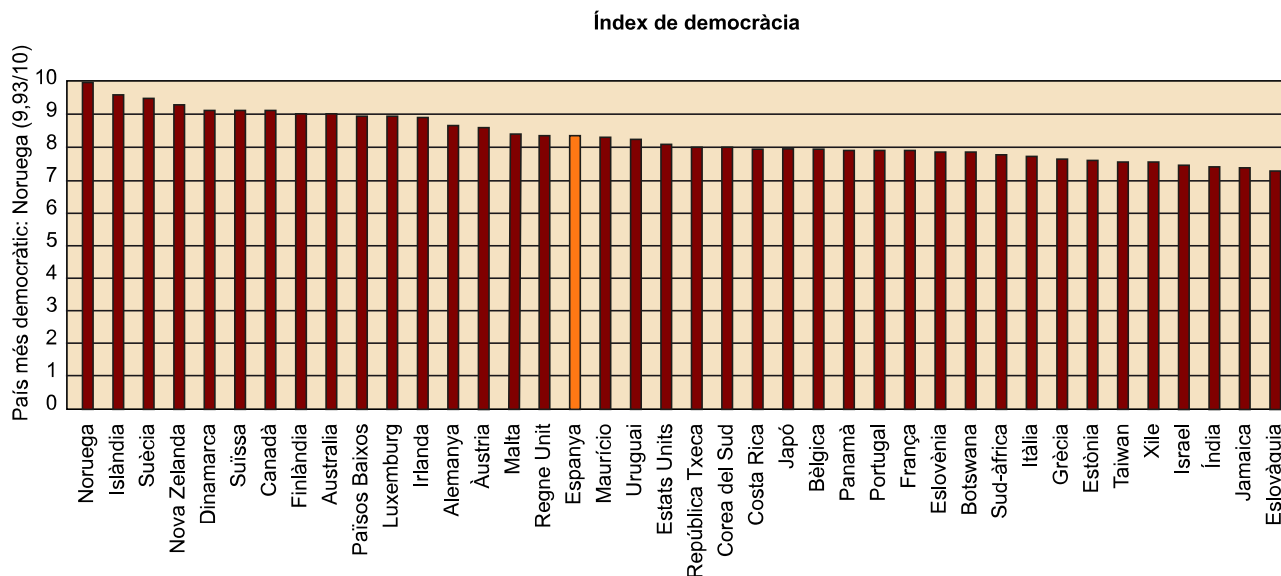
La democràcia i la presa de decisions públiques no es restringeixen a l'esfera dels partits polítics, de l'elecció dels representants polítics i de màxims càrrecs de l'executiu. També la ciutadania i els actors socials, degudament organitzats, estan legitimats per desenvolupar una participació en els processos de discussió i presa de decisions. La cerca del consens es converteix en un lema de la vida política democràtica. La deliberació pública obliga a una transparència de les raons i pretensions dels uns i els altres, fa explícits els interessos particulars i permet una imparcialitat més gran de les decisions: els interessos d'uns han d'associar-se amb els dels altres. El consens, una vegada aconseguit, permetria combregar amb la idea kantiana de la llibertat política relativa al fet que «jo no puc obeir més lleis que aquelles a les quals estaria disposat a donar el meu consentiment».

Perquè el diàleg sigui possible, els interlocutors han d'estar en condicions d'igualtat. Tots els que participen en una interlocució han de comptar amb el **capital cultural** suficient per desenvolupar la discussió i argumentar les seves raons. Les condicions reals poden allunyar-se de la situació ideal de diàleg i, també, de la situació que amb mínimes exigències faria possible un diàleg efectiu.

### Bibliografia

A. Cortina (2010). *Las raíces éticas de la democracia*. València: Publicacions de la Universitat de València.

Gràfica 4. La democràcia el 2012



Font: Elaboració a partir de The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy.

## 2.1. Coneixement imperfecte i sistema democràtic

Per a Anthony Downs, en un món en el qual la informació és perfecta en el sentit de la teoria econòmica, el govern concedeix a les preferències de cada ciutadà exactament la mateixa ponderació que a qualsevol altre. De cap manera això significa que les polítiques del govern afavoreixin per igual tots els votants, però sí que contribuiria a la igualtat dels ciutadans en la fase de determinació de les polítiques per definir i implementar. La igualtat de drets dels ciutadans és un mecanisme adequat per distribuir igualitàriament el poder polític entre els ciutadans, sempre que es compleixi el supòsit de perfecta informació.

En canvi, si aquest supòsit s'incompleix, les circumstàncies poden ser molt diferents. «La falta d'informació completa que fonamenti les decisions és una condició tan bàsica de la vida humana que influeix en l'estructura de gairebé totes les institucions socials. Els seus efectes són profunds, especialment en la política.» El **coneixement imperfecte** té gran impacte sobre l'acció política en una democràcia. El coneixement imperfecte significa que:

- Els partits no sempre saben exactament el que els ciutadans desitgen.
- Els ciutadans no sempre saben el que el govern o la seva oposició han fet, estan fent o haurien d'estar fent per servir els seus interessos.
- La informació necessària per superar la ignorància dels partits i dels ciutadans és costosa.
- Pot existir racionalitat limitada: una capacitat incompleta per analitzar correctament la informació, fins i tot en el cas que aquesta fos completa. Quan parlem de desigual distribució de la informació, està incorporada

### Bibliografia

A. Downs (1992). «Teoria econòmica de la democràcia». A: A. Batlle (ed.) *Diez textos bàsics de ciència política* (pàg. 93-111). Barcelona: Ariel.



també una desigual capacitat per analitzar-la. No solament és costós obtenir la informació, també ho és analitzar-la.

El supòsit d'informació imperfecta, i per tant desigualment distribuïda, implica, entre altres coses, que apareix una influència mútua entre els votants. La relació entre preferències polítiques del ciutadà i decisió de com votar es torna ambigua en no poques ocasions, i dóna cabuda a altres mecanismes que ajuden a traçar aquesta relació. Downs aborda la persuasió, la ideologia i la ignorància racional. Tractarem únicament la primera.

La pretensió de qui exerceix la persuasió no és eliminar el problema motivat per la informació imperfecta, sinó agrupar els vots per a la seva causa, els seus interessos. Significa que alguns actors i ciutadans d'una democràcia són més importants que uns altres, ja que poden influir sobre els vots d'una part dels ciutadans. I el govern i el partit que aspira a governar no poden prescindir-ne. «De fet, si el coneixement és imperfecte, és irracional que un govern democràtic tracti els seus ciutadans amb igual deferència» (A. Downs). Dit d'una altra manera, seria irracional que el govern i els partits polítics tractessin per igual tots els votants i grups d'interès.

Atès que alguns votants poden ser influïts, apareixen els especialistes a influir-los. I ja que el govern necessita intermediaris entre ell i els votants, alguns d'aquests intermediaris es presentaran com a representatius dels ciutadans. Són creadors d'opinió. Entre aquests, es compten els mitjans d'informació i de comunicació i tot un ventall de grups i associacions (text 3).

### **Text 5. Govern i mitjans de comunicació públics**

El Govern canvia la llei i podrà triar el president de RTVE sense pactar amb l'oposició.

El Partit Popular podrà triar sense consens el president de RTVE. El Consell de Ministres ha aprovat un decret llei pel qual modifica la forma d'elecció del Consell d'Administració de la radiotelevisió pública, que exigia des del 2006 el consens de dos terços de la Cambra dels Diputats. A partir d'ara bastarà amb la majoria absoluta amb la qual actualment compta el PP al Congrés. [...]

La vicepresidenta del Govern, Soraya Sáenz de Santamaría, ha defensat el canvi de la norma dient que el problema de gestió en RTVE és «molt greu» i que la falta d'acord ha accelerat que s'adopti aquesta mesura. La falta del president de l'entitat fa que la corporació «no tingui possibilitat d'aprovar els seus comptes anuals» ni «tampoc d'aprovar l'avantprojecte dels pressupostos» [...].

En la primera reunió entre Mariano Rajoy i Alfredo Pérez Rubalcaba, després de la victòria del PP en les eleccions del 20N, tots dos es van comprometre a aconseguir un acord per renovar per consens els òrgans institucionals pendents, entre ells, la radiotelevisió pública. No obstant això, en els últims dies, el PP i el PSOE s'han acusat mútuament de bloquejar l'acord per nomenar el pròxim president de RTVE.

Aquest mateix dijous, el president del govern, Mariano Rajoy, no descartava la possibilitat de modificar la Llei de radiotelevisió espanyola per canviar el sistema d'elecció del president.

Font: <http://www.rtve.es/noticias/20120420/gobierno-cambia-ley-podra-elegir-presidente-rtve-sin-pactar-oposicion/517470.shtml>

La imperfecció del coneixement fa que el partit en el govern i els partits en l'oposició tinguin incentius per incórrer en el suborn. Els partits polítics i el govern, per persuadir els votants, requereixen recursos; es requereix propaganda, temps en la televisió i altres mitjans. Una forma d'obtenir aquests recursos és atorgar favors polítics a aquells que poden pagar-los, sigui per mitjà de contribucions a la campanya o per mitjà de polítiques editorials favorables o altres procediments.

La desigualtat de la influència política derivada de l'asimetria d'informació s'afegeix a la distribució desigual de la renda i de la riquesa en una societat. Sens dubte, ambdues estan relacionades sense que resulti clara la línia de causalitat:

«Els que posseeixen els recursos poden tenir un pes més gran que el seu pes polític proporcional [que donen els vots]. Aquest resultat no és conseqüència de la irracionalitat o la deshonestedat. Per contra, si manca una informació perfecta, és una resposta bastant racional en una democràcia, així com la submissió dels governs a les exigències dels grups de pressió. Suposar una altra cosa és ignorar l'existència de costos d'informació (és a dir, és teoritzar sobre un món mític en comptes d'un món real). El coneixement imperfecte permet que, en un món on se suposa que regna la distribució igual dels vots, la distribució desigual de la renda, de la posició i de la influència tinguin una participació en la sobirania» (A. Downs).

## **2.2. Democràcia agregativa i presa de decisions públiques**

Per a alguns crítics, el procés de presa de decisions inspirat en la democràcia deliberativa es tornaria summament complex i costós en recursos i temps, que podrien restar eficiència. Els partidaris responen generalment que es guanyaria en eficàcia i efectivitat. Els crítics contraargumenten dient que, donades les actuals estructures dels estats i societats moderns, és summament difícil dur a terme aquests actes de parla.

És molt probable, diuen els crítics de la democràcia deliberativa, que es produeixi una manipulació d'interessos i que es tanqui l'acord en un fals consens. Els agents implicats necessitarien, a més dels recursos per dur a terme el diàleg i l'acord, recursos per exercir un seguiment de la implementació dels acords aconseguits.

### **Text 6. Com prefereixen els espanyols que es prenguin les decisions**

Als Estats Units s'ha estès la noció de la democràcia sigil·losa per referir-se a la preferència de la ciutadania nord-americana perquè la presa de decisions recaigui en persones honestes, eficaces i expertes, de manera que no sigui necessària la participació de la ciutadania en aquest procés. En canvi, segons les enquestes, la majoria d'espanyols s'inclinen actualment per procediments de presa de les decisions polítiques intermedis que combinin la participació ciutadana amb la intervenció d'experts. Aquest parer es va fer més evident amb posterioritat al 15M. Es tracta d'un desig de fer conviure les decisions preses pels polítics i les preses per la ciutadania.

Hi ha una inclinació cap a una participació ciutadana més gran en les decisions en un àmbit municipal i en temes amb un contingut moral i de llibertats individuals, com per exemple l'avortament; en canvi, les decisions econòmiques, les vinculades amb Europa o amb temàtiques com la migració haurien de recaure més en els representants polítics. Les persones més joves, amb estudis superiors i la ciutadania d'esquerres s'inclinen més per una participació ciutadana més gran.

Font: J. Font, P. Alarcón. «¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?». A: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones\\_archivos/da1cebd9ecc29e4db214e263a7f3c396.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/da1cebd9ecc29e4db214e263a7f3c396.pdf)

Subjeu, per tant, la qüestió de com articular l'autonomia dels ciutadans amb el fet que les decisions les prenen els representants. Per a Schumpeter, la democràcia és un sistema institucional que permet arribar a decisions polítiques en les quals els individus adquireixen el poder de decidir per mitjà d'una lluita de competència pel vot del poble. La competència entre les elits polítiques per aconseguir el sufragi ciutadà és la característica bàsica del sistema; les elits polítiques ocupen el primer plànol de l'escena democràtica i els ciutadans queden relegats a un segon pla. Aquests compten amb el poder, d'acord amb aquest punt de vista, de sancionar els polítics per un mal acompliment o per un incompliment.

Per a Dewey, la importància de la regla de la majoria es troba en el context on aquesta majoria s'aconsegueix, és a dir, el debat, la discussió i la persuasió. La formació de la majoria pot ser fruit de la manipulació sentimental dels ciutadans. Les elits polítiques o el líder messiànic manipulen els sentiments i les emocions dels ciutadans-electors amb el propòsit d'obtenir els seus vots. La política és l'art de la conquesta i la conservació del poder, i el tret de la democràcia és l'emotivitat. La comunicació és un element molt important, i el control dels mitjans de comunicació pot ser, gairebé sens dubte, un instrument crucial.

Obtenir que la majoria doni suport a un projecte polític també és la vocació de la **democràcia agregativa**. La societat és vista, en aquest cas, com un agregat d'individus amb interessos no coincidents. Són societats pluralistes amb moltes esferes en les quals existeixen desacords, però en algunes de les quals és necessari forjar un acord. Acords capaços de satisfer la majoria d'interessos individuals, sense lesionar, si és possible, els interessos de la minoria. Es tractaria, en el millor dels casos, d'una espècie de consensos no lesius.

No obstant això, un defecte de la democràcia agregativa és que percep que els interessos individuals pertanyen a l'esfera privada, mentre que en la pública l'única pretensió és agregar-los, en certa manera, amb bondat. També els interessos privats es formen socialment i, a vegades, l'àmbit públic és el lloc triat per aconseguir els interessos privats –si aquests són crematístics, estariem davant cercadors de rendes (analitzats per l'Escola de Virgínia).

La democràcia agregativa persegueix en certa manera forjar una certa voluntat comuna, agregar els interessos sota el paraigua de la «voluntat de tots»: a la qual s'arriba quan cadascun pensa en el seu interès particular, sense fer-ho necessàriament en el bé comú. No sorprèn, doncs, que la conformació de la

## Bibliografia

J. A. Schumpeter (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis, 1983 (3a. ed.).

voluntat de la majoria a partir de l'addició d'interessos particulars no hagi quedat exclusivament en mans dels polítics i que s'hagi donat cabuda, sota diferents modalitats, a la participació d'agrupacions d'interessos individuals a l'hora de determinar el contingut de les polítiques públiques i de conformar la voluntat o l'interès general.

### Text 7. Grups d'interès i corrupció a Espanya

«Un dels assumptes pendents en la recerca sobre la corrupció en la democràcia espanyola és el del paper dels grups d'interès en la generació de normes i decisions propícies als seus interessos, a canvi del generós finançament als partits en l'àmbit nacional, regional i local [...]. El paper i estratègies dels bancs i caixes en la concessió i condonació de crèdits als partits és un dels temes més foscos de la nostra democràcia i la seva influència en les polítiques públiques del sòl en els últims anys, també.»

Font: M. Villoria (2012). *El Marco de Integridad Institucional en España. Situación Actual y Recomendaciones* (pàg. 357). València: Tirant lo Blanch.

En totes les societats contemporànies s'ha produït la proliferació de grups i associacions que, sota el paraigua dels interessos particulars o dels interessos generals, han irromput en la vida política amb la pretensió legítima d'influir en l'acció col·lectiva. De fet, en els temps actuals s'han fet indispensables en els processos d'elaboració, implementació i legitimització de les polítiques públiques.

La conformació d'aquest sistema de participació de grups i associacions en l'elaboració de l'interès general pren el nom de neocorporativisme. Aquest és el conjunt d'associacions, moviments socials, agrupacions de ciutadans, gremis, entitats ocupacionals i tota mena d'organitzacions industrials, professionals, etc., que representen interessos molt diversos i pretenen assumir quotes de representació política de la societat en el seu conjunt i prendre part en la vida pública de l'Estat. A diferència dels partits polítics, generalment no compten amb projectes globals: les seves propostes i interessos solen circumscriure's a esferes més restringides. També es diferencien respecte als partits polítics en el fet que no pretenen aconseguir el poder polític, o almenys no fer-ho a través de la competència electoral. El dret de participació en la vida pública i política que es reconeix en democràcia a tot ciutadà també assisteix les associacions de ciutadans, i aquest exercici no pot perseguir-se, sinó que més aviat cal donar-li la màxima transparència i publicitat amb l'objectiu de garantir el bon funcionament de la democràcia.

En el tractament de la conformació dels interessos particulars, intervé la forma de govern i els mecanismes per determinar la seva formació (especialment, el sistema electoral). A continuació, traçarem algunes notes sobre aquests aspectes en el cas espanyol i els seus actors polítics bàsics.

Part dels analistes de la **teoria de l'elecció social** consideren que, en els sistemes democràtics, els polítics tendeixen a escollir aquelles polítiques que els reporten més beneficis electorals i aquelles que es veuen pressionats a prendre per grups d'interès amb poder polític (P. Bandeira). La realització d'eleccions periòdicament porta al fet que els polítics donin prioritat als resultats de curt

### Bibliografia

- M. I. Álvarez Vélez; F. de Montalvo Jääskeläinen (2014). «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España» [article en línia]. *Teoría y Real Const* (núm. 33, pàg. 353-376). A: <<http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2014-33-7150&dsID=Document.pdf>>
- J. Xifra (2011). «El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo». *Org Rev Bras Comun Organ Relaciones Publicas* (núm. 8, vol. 14, pàg. 168-80).

termini, en perjudici de les polítiques i reformes institucionals necessàries per al desenvolupament econòmic que només donen resultats en el llarg termini. Així mateix, els grups d'interès tenen objectius de més llarg termini, en els quals es prioritza la cerca d'ingressos futurs, però que no reverteixen en benefici del conjunt de la societat, per reduir els costos i augmentar els beneficis de la seva acció política. Per a alguns autors, les institucions polítiques són el reflex del poder dels diferents grups socials, la qual cosa suposa que una democràcia estable requereix un equilibri de poders en la societat civil.

### **2.2.1. Democràcia i lobbys**

La regulació sobre els lobbys a Espanya és relativament recent, i l'actuació d'aquests està sotmesa a certes particularitats. D'una banda, els lobbys requereixen una actuació multinivell motivada, d'una banda, pel caràcter descentralitzat de l'Estat espanyol. Així doncs, s'exerceixen tant en un àmbit nacional com regional i local. D'altra banda, donada l'uropeïtzació de les polítiques espanyoles i de l'acció legislativa, molts lobbys focalitzen la seva actuació, sobretot, en un àmbit europeu. No obstant això, cal ser conscient que, atès el relatiu retard en la legislació sobre lobbys a Espanya i l'escassa visualització de la seva existència i acció, és més fàcil conèixer com actuen com a lobbys les empreses espanyoles en un àmbit europeu que d'Espanya.

En el cas espanyol, els partits polítics s'han consolidat com a actors poderosos en la definició de les polítiques públiques i de les relacions de poder, fins al punt que avui són difícilment separables del mateix Estat. Això explica el fet que el lobby a Espanya s'hagi focalitzat sobre els partits polítics, principalment sobre els dos grans partits (Partit Popular i Partit Socialista Obrer Espanyol) i sobre aquells altres partits capaços d'assegurar les majories parlamentàries quan el partit més votat no disposa de majoria absoluta al Parlament (principalment, en el passat la coalició Convergència i Unió). «Quan es produeix majoria absoluta d'un dels dos partits majoritaris, els grups d'interès canvien d'estratègia i llavors és més útil el lobby en l'executiu que en el legislatiu.» En canvi, quan la majoria és relativa, l'acció dels lobbys es dirigeix cap al legislatiu, especialment, cap a partits com ara Convergència i Unió. CiU «ha estat el grup en el qual més han incidit els llobbistes gairebé des de l'inici de la nostra democràcia i que, segons diverses fonts, sembla haver estat més propici a recollir demandes de grups de pressió». Una acció intel·ligent per part dels lobbys tractaria de reunir-se amb les cúpules dels partits més importants, amb els presidents dels seus grups parlamentaris i amb els actors clau en l'executiu.

El marc institucional espanyol permet que en la definició de les polítiques públiques de determinades àrees participin determinades associacions o institucions representatives de sectors o grups corporatius. En moltes ocasions, aquesta participació ha estat canalitzada per institucions sobre les quals els principals partits han arribat a tenir una gran influència (Consell de la Dona, Consell de la Joventut, Consell Econòmic i Social, Consell Assessor de Medi ambient, etc.). D'altra banda, també existeix una realitat informal en la qual

grups de llobbistes professionals, empreses i grups d'interès tracten d'influir sobre l'executiu i el legislatiu sense que la seva actuació estigui regulada i sotmesa a la transparència i rendició de comptes que exigeix un sistema democràtic.

La falta de transparència de l'acció dels grups d'interès condueix, a vegades, a desdibuixar la línia que separa l'acció del lobby del tràfic d'influències. El tràfic d'influències és una pràctica il·legal que consisteix en la posició i capacitat d'influir en àmbits de govern, a través de connexions amb persones, i amb la finalitat d'obtenir favors o tractament preferencial. S'utilitzen les connexions personals per obtenir informació privilegiada i per influir en la presa de decisions, amb importants repercussions pecuniàries. L'OCDE considera que es tracta de pràctiques qüestionables de lobbys.

### 3. Sistema de govern i partits polítics

Les institucions polítiques espanyoles incorporen entre les seves regles del joc el sistema parlamentari, un sistema que comporta una gran incertesa política, una gran dificultat de garantir compromisos i una forta concentració del poder. La raó bàsica és la feblesa, si no l'absència, de mecanismes de control posteriors o d'actors de veto a les decisions públiques que emanen dels poders polítics. D'aquí la importància dels prolegòmens de l'elaboració i la implantació de les decisions públiques.

A Espanya, l'actuació del president del govern ha estat equiparada a la pròpia del president d'un sistema presidencial. Compta amb grans possibilitats d'imposar el seu punt de vista en les decisions del Consell de Ministres, ja que ostenta la potestat de nomenar i destituir els seus membres sense cap mecanisme de control. Així mateix, en el cas espanyol s'afegeix el control sobre el partit polític. En la majoria de partits polítics espanyols, el lideratge polític coincideix amb el control del partit i del seu aparell. A més, en l'esfera parlamentària, tant en un àmbit nacional com regional, el parlamentari individual manca de poder polític suficient per contrarestar la posició del grup parlamentari, que sol coincidir amb el partit polític que el va incloure en les llistes. Amb la dimissió d'Adolfo Suárez i algunes altres experiències, tots els candidats a govern han procurat i aconseguit mantenir el control del partit.

El marc institucional parlamentari espanyol converteix la governança política en una jerarquia el líder de la qual exerceix amb autoritat el procés polític, tant en el seu vessant executiu com legislatiu. Les regles de funcionament i el comportament de les Corts Generals i el sistema electoral donen un gran protagonisme al partit polític més votat i al màxim responsable en la formació de l'agenda política. Tots dos elements redueixen de manera important les possibilitats d'acció individual del parlamentari, per la qual cosa les possibilitats de discrepància són limitades.

També elimina les possibilitats que les comissions parlamentàries tinguin un paper de control *a posteriori* de l'acció legislativa i executiva. «En un sistema com l'espanyol, en el qual el partit majoritari controla l'executiu i el legislatiu (especialment quan hi ha majoria absoluta), l'estructura institucional del Congrés concedeix al grup dominant tot el pes en el funcionament de la Cambra, dins dels límits constitucionals i del reglament del Congrés» (G. Caballero Mínguez). A més, un instrument com la moció de censura que es troba en mans del Parlament, a causa del seu caràcter constructiu, no es converteix en un mecanisme de control del president en exercici i incita a una estabilitat en la governabilitat. Aquest punt és vist favorablement, ja que permet que un executiu amb poders com l'espanyol quan té majoria absoluta pugui atendre

#### Bibliografia

G. Caballero Mínguez (2005). «Hacia una teoría económica institucional de la política económica española». *Perfiles Latinoam* (núm. 26, pàg. 135-164).

#### Bibliografia

L. Picarella (2009). «Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975-2008». *Enfoques* (núm. 8, vol. 11, pàg. 515-543).

qüestions importants com el creixement econòmic o l'estabilització de preus. Encara que no per això escapa de prendre decisions econòmiques electoralistes quan s'apropa la convocatòria de les eleccions.

El model territorial espanyol, amb alguna excepció, reproduceix en línies generals l'esquema abans esmentat. Un dels problemes del model administratiu descentralitzat d'Espanya va ser la reproducció del model central. La major part de les comunitats autònomes tenen com a màxims aspirants a les responsabilitats legislatives i executives regionals membres de partits nacionals. Una de les màximes restriccions en les accions dels executius i legislatius regionals és l'asimetria quant a l'autonomia de despeses i d'ingressos.

L'escàs acompliment territorial del Senat no contribueix a millorar l'agenda territorial de les polítiques públiques. El Senat, constitucionalment i *de facto*, tendeix a duplicar les funcions exercides pel Congrés de Diputats en un paper subordinat, la qual cosa contribueix a perdre la contribució que el sistema bicameral ofereix. La coincidència dels processos electorals d'una cambra i una altra reforcen la subordinació política del Senat al Congrés i impedeix l'establiment de mecanismes de control de les decisions polítiques, i també limita la possibilitat d'una intervenció més pluralista en els processos d'elaboració i control de les polítiques públiques. Aquest sistema de fals bicameralisme dona al partit polític el protagonisme principal. Controlar el partit polític és tenir o aspirar a tenir el control de l'executiu i el legislatiu. En conseqüència, ser capaç d'influir o de fer que el partit guanyador de les eleccions es faci ressò dels nostres interessos és oferir-se grans possibilitats d'èxit en tant que grup de pressió.

A Espanya, com en altres països del seu entorn, sembla imposar-se la presidencialització de l'acció política, entesa aquesta com un procés de canvi en la concentració del poder de presa de decisions sense que l'estructura i institucions de govern s'hagin vist alterades. La presidencialització s'estén des de l'executiu-legislatiu al partit polític i a les campanyes electorals. La connexió és inherent al fet que institucions fermament presidencialitzades solen correspondre a partits personalitzats, que al seu torn implementen, especialment en ocasió de les eleccions generals, campanyes fortament personalitzades i basades en complexes estratègies de comunicació i màrqueting polític (L. Picarella).

Així mateix, l'existència del suport de nacionalistes per obtenir majories en el Parlament quan les urnes no les han atorgat a un únic partit ha reforçat la presidencialització de l'exercici de la prefectura del govern. En el cas espanyol, l'obtenció de majories absolutes no ha estat una condició necessària per a la presidencialització de l'executiu. Reforçada per la forta integració entre govern i Parlament, la investidura del govern cobreix només el primer ministre i només aquest té la potestat de proposar al cap de l'Estat la dissolució del Parlament i la convocatòria d'unes noves eleccions.

### Bibliografia

T. Poguntke; P. Webb (2005) «The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis The Presidentialization of Democracy in Democratic Societies». A: T. Poguntke; P. Webb (eds.). *The Presidentialization of Politics A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.



D'acord amb Biezen i Hopkin, el sistema de partits estaria en condicions de limitar les tendències de presidencialització. Tanmateix, aquestes possibilitats estan subjectes a una sèrie de condicionants. D'una banda, depenen del nombre de partits i la fortalesa d'aquests; d'una altra, estan sotmeses a les característiques del mateix sistema electoral. En relació amb els partits polítics, la primera característica de l'escenari polític i electoral espanyol ha estat el pràctic bipartidisme existent, almenys fins a les eleccions del 2015. El presidencialisme dins dels partits polítics té una de les seves màximes expressions en el procés de selecció del lideratge i, en particular en el cas del Partit Popular: «l'elecció d'Aznar per part de Manuel Fraga i de Rajoy per part d'Aznar han estat basades en les trobades entre el líder i la cimera política, però la decisió final és únicament del líder» (L. Picarella). Encara que existeixen diferències entre la dinàmica del PP i del PSOE (eleccions primàries, organització federal, etc.), en tots dos casos els caps de l'executiu sortits de les seves files han procurat controlar el govern, el partit i el grup parlamentari que sostenia el govern. El sistema electoral espanyol ha contribuït a aquest control.

Un sistema electoral es refereix al conjunt de normes, regles i procediments per mitjà del qual es determina qui són els electors, com expressen la seva voluntat política per mitjà dels vots i com es transformen en escons per als partits que han concorregut al procés electoral. En el cas espanyol, els aspectes que ens interessa destacar del sistema electoral és el nombre i heterogeneïtat de les circumscripcions electorals, el caràcter plurinominal de les mateixes (es tria en cada circumscripció electoral més d'un candidat) i el mètode de recompte i assignació d'escons (la llei d'Hondt).

Existeix en el sistema electoral espanyol una sèrie de biaixos. Es tracta de biaixos partidistes que condueixen a una diferència sistemàtica entre percentatge de vots i percentatge d'escons obtinguts. Els partits beneficiats obtenen una ràtio escons/vots superior a la unitat, mentre que, pel que fa a aquells altres partits que no es veuen beneficiats per aquests biaixos, les seves ràtios cauen per sota de la unitat. Existeix una gran diferència entre els vots necessaris per escó per als partits polític més votats que els requerits per al tercer partit polític. Aquest benefici que obtenen els partits més grans és fins i tot superior si es té en compte que en no poques eleccions el tercer partit més votat ha estat d'àmbit regional. En les eleccions generals del 2015, sembla haver-se produït un canvi (gràfica 5).

D'una banda, existeix un biaix de prorratgeig que implica efectes sistèmics que beneficien els interessos dels districtes de petita grandària (rurals) enfront dels de gran dimensió (urbans). En la realització concreta, a causa del perfil sociològic dels respectius electors, aquest biaix implica un suport més gran als partits de centredreta enfront d'un electorat més progressista dels centres urbans.

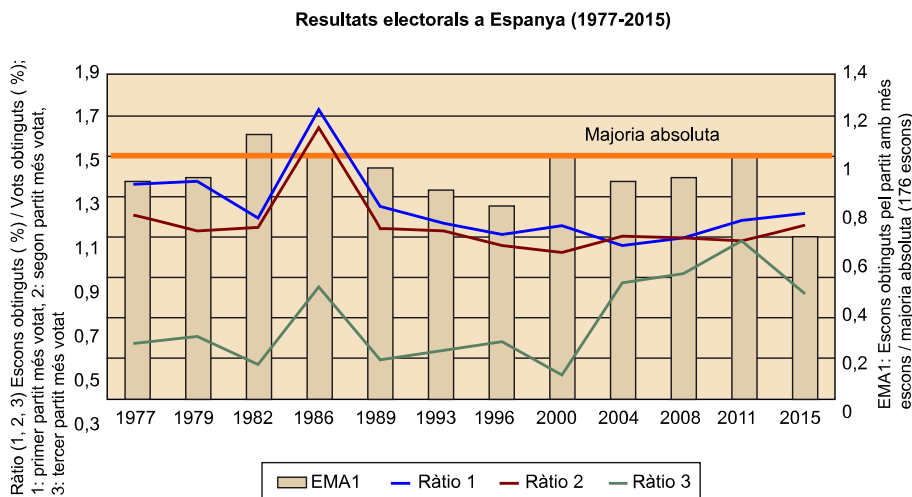
## Bibliografia

I. Van Biezen; J. Hopkin (2005). «The Presidentialization of Spanish democracy: sources of Prime Ministerial power in Post-Franco Spain». A: T. Poguntke; P. Webb (eds.). *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies?* (pàg. 107-127). Oxford: Oxford University Press.

## Bibliografia

T. Rodon i Casarramona (2009). *El biaix de participació en el sistema electoral espanyol*. *Rev Espanyola Investig Sociològiques* (núm. 126, pàg. 107-25).

Gràfica 5. Biaixos del sistema electoral espanyol



El segon biaix es refereix a la participació. Aquest biaix premia els partits que obtenen sistemàticament representació a les zones amb menys participació i perjudica els partits amb forta implantació en districtes electorals amb una alta participació. Espanya ha estat un dels països europeus amb taxes més grans d'abstenció electoral. Així mateix, existeix una gran heterogeneïtat interna, ja que la diferència entre la província amb més participació i la de menys pot superar els trenta punts percentuals. Addicionalment, existeix una correlació positiva prou ben establerta entre la grandària de la circumscripció electoral i la taxa de participació: com més gran és la primera, més gran és la segona (T. Rodon i Casarramona).

El biaix de la participació beneficia sistemàticament els partits que obtenen la victòria electoral en les circumscripcions de menys grandària i més abstenció. Es tracta de circumscripcions en les quals l'oferta electoral és més reduïda i, en molts casos, el tercer partit polític en vots no arriba a obtenir cap escó. A Espanya existeix una correlació entre grandària del districte, participació electoral i oferta electoral. Històricament, aquest sistema ha beneficiat en primer lloc a UCD/PP i en segon lloc al PSOE. L'augment de la participació electoral redueix la sobrerrepresentació (T. Rodon i Casarramona). En aquestes circumscripcions petites, els votants de partits diferents dels dos majoritaris manquen d'incentius per votar, ja que les possibilitats d'obtenir representació parlamentària són mínimes.

El resultat, en el cas espanyol, és una sobrerrepresentació dels dos partits més votats, a costa dels restants. De fet, en funció de les característiques del districte electoral (especialment, la seva grandària), a Espanya poden resultar d'aquests biaixos tres tipus de situacions:

- Partits amb una sobrerrepresentació: generalment, PSOE i PP.
- Partits amb una representació pseudoproporcional: es tracta dels partits presents a un nombre limitat de circumscripcions electorals, on compten

amb una relativa fortalesa. Aquesta fortalesa local es tradueix en una pseudo-proporcionalitat a escala nacional.

- Partits infrarepresentats: es tracta dels partits que ocupen la tercera i successiva posició en termes de vots a escala nacional, o de partits que concorren en un nombre limitat de districtes electorals i que manquen de fortalesa suficient per superar el llistó mínim de vots necessaris per obtenir el primer representant electe.

Aquest sistema electoral ha contribuït a l'organització del poder polític descrit més amunt i que s'ha caracteritzat com un presidencialisme, a causa del poder que el president del govern adquireix en centralitzar el poder executiu, el del grup parlamentari i el del partit polític que dóna suport al govern. Aquest sistema polític reflecteix, així mateix, l'absència de mecanismes de control, transparència i rendició de comptes, fet que perjudica el funcionament de les institucions polítiques i lesiona el funcionament econòmic. Tanmateix, aquest presidencialisme ha tendit a reproduir-se a escala regional i municipal. Vegem la situació en un àmbit municipal i les seves conseqüències.

### **3.1. Presidencialisme municipal, institucions polítiques i corrupció**

La presidencialització del poder executiu a Espanya es perllonga també a comunitats autònomes i a ajuntaments. En el cas d'aquests últims, el presidencialisme i la falta o inadequació de mecanismes institucionals de contrapoder han tingut un paper important, si no en la gènesi, sí en l'expansió i magnificació de la corrupció.

A Espanya, la disciplina urbanística recau principalment en mans dels ajuntaments i, especialment, en el mateix alcalde. Aquest concedeix les llicències que els promotors sol·liciten. Està darrere de les modificacions *ex post* del pla d'urbanisme. L'alcalde s'ocupa, així mateix, de sancionar els responsables de construccions i edificacions il·legals en tot o en part. En aquesta labor, l'alcalde està assistit pels tècnics locals i subjecte a determinats informes previs de la intervenció o la secretaria municipal. No obstant això, la rellevància d'aquests com a mecanismes de control és extremadament feble. La integració dels funcionaris en la funció pública local ha generat un fenomen de dependència orgànica, ja que en molts casos són els propis «controlats» els que determinen les condicions laborals (en particular, salarials) dels «controladors». Aquesta situació pot provocar enormes conflictes i problemes d'eficàcia de l'acció supervisora. I a aquestes circumstàncies cal afegir la possibilitat gens petita de contractació directa o pseudodirecta d'una part del personal, sota la formulació de càrrec de lliure designació o d'un altre tipus.

És cert que en l'àmbit urbanístic existeixen nivells administratius superiors (comunitats autònomes) de control de plans generals d'ordenació urbana. No obstant això, aquests nivells administratius superiors també s'han mostrat incompetents i mancats de voluntat en moltes ocasions per atallar els excessos urbanístics escamesos en un àmbit municipal. A aquestes circumstàncies, s'afegeix la lentitud de la justícia, que elimina tota possibilitat de control extern. «Quan arriba la sentència condemnatòria que anul·la una determinada llicència urbanística il·legal, set o vuit anys després que fos atorgada, el mal generat és difícilment reversible: l'edificació ja està finalitzada, els habitatges ocupats i la demolició de l'obra il·legal pot ocasionar un perjudici més gran que la inexecució de la sentència» (F. Jiménez). No obstant això, el recurs a l'aplicació de mesures cautelars suspensives dels actes administratius pot arribar a generar problemes no menys greus que el retard en les sentències.

Així mateix, en la majoria de casos, el control que pot arribar a exercir l'oposició política municipal manca d'eficàcia. En moltes ocasions, es torna totalment ineficaç per una sèrie de raons: el control i supervisió de les accions polítiques exigeixen dedicació de temps, treball i esforç que no tots els regidors dels municipis petits estan en disponibilitat d'oferir; el nivell d'instrucció en aspectes jurídics i administratius és clarament insuficient (un problema que tant els partits polítics com la mateixa Administració no han estat capaços d'esmenar); els serveis jurídics i tècnics municipals, a vegades sotmesos a pressions polítiques, no solen assessorar l'oposició; l'alcalde i l'equip de govern acostumen a desplegar pràctiques poc transparents, si no de clar ocultament de la informació; també és habitual que hi hagi una falta de recursos financers amb els quals suplir part de les deficiències anteriors (F. Jiménez).

En aquest context de deficiència o manca de mecanismes institucionals de control, s'afegeixen les característiques de la legislació urbanística espanyola i de l'urbanisme espanyol. Aquests compten amb trets diferencials de la resta de països del nostre entorn, que condueixen a uns efectes econòmics de les decisions administratives amb un elevat impacte en el patrimoni privat dels propietaris del sòl. Les decisions administratives discrecionals donen lloc a enormes alteracions en el patrimoni de propietaris del sòl, en la mesura que aquests s'apropien de gran part de les externalitats positives d'aquestes decisions. «El pla municipal d'urbanisme, d'aquesta forma, esdevé un poderosíssim instrument de repartiment del poder econòmic de l'espai» (F. Jiménez), i genera importants guanys de renda per aquells que s'hi veuen beneficiats.

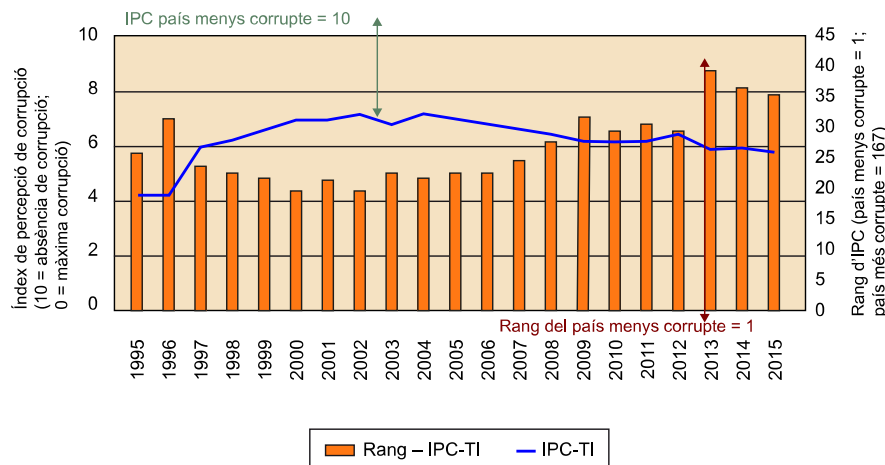
La discrecionalitat municipal es potencia addicionalment per mitjà de la flexibilitat que existeix per modificar els plans vigents i introduir requalificacions de sòl. Aquestes actuacions solen estar precedides per convenis urbanístics signats entre el municipi i determinats particulars. D'aquesta manera, té lloc la confluència d'un model de govern local d'alcalde fort; un sistema local d'integritat complex, però mal dissenyat; la prevalença de determinades regles i institucions informals, com ara el clientelisme; i, també, els incentius perversos generats pel finançament legal de comunitats autònomes i ajuntaments

## Bibliografia

F. Jiménez (2014). «Corrupció urbanística». *Eunómia Rev en Cult la Leg* (núm. 6, pàg. 217-223).

i il·legal de partits polítics, més els interessos particulars. Aquest conjunt de factors va alimentar l'expansió immobiliària i la corrupció. Aquesta, a causa de la seva naturalesa a Espanya, s'explica bàsicament pel *boom* de la construcció i les deficiències institucionals del país.

Percepció de la corrupció a Espanya (1995-2015)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'índex de percepció de la corrupció de Transparència Internacional.

D'acord amb les dades, la corrupció més important a Espanya és la corrupció política i, de cap manera, l'administrativa. La corrupció burocràtica és baixa. La corrupció en la policia, en les duanes i Hisenda, en el sistema sanitari o educatiu o en el poder judicial és baixa. No és baixa en el cas dels permisos i autoritzacions urbanístiques.

L'índex de percepció de la corrupció que elabora Transparència Internacional mostra unes millores entre el 1995 i el 2002. A partir d'aquesta data, l'índex empitjora i Espanya perd posicions en el rang de països. Aquest empitjorament està associat a l'esclat d'una sèrie de casos importants que han pogut millorar la claredat de la corrupció i de la percepció d'aquesta. Això significaria que les dades anteriors al 2002 podrien estar subestimant el fenomen. A més, es tracta d'una corrupció que majoritàriament té lloc en un àmbit dels governs locals, encara que aquesta pot tenir projeccions regionals i/o nacionals. El predomini de la corrupció política local es vincula, com hem dit, a la corrupció urbanística.

Existeix una correlació significativa entre la percepció de corrupció i determinades conseqüències socials relacionades amb la desafecció. Aquest punt es tracta en el següent apartat. Però abans d'abordar aquesta qüestió, convé aprofundir en alguns aspectes de la problemàtica de la corrupció a Espanya.

La posició espanyola en relació amb la corrupció és cridanera perquè, al mateix temps, comparteix pertinença en un club format per països com Malta, Itàlia, Irlanda, Letònia o Grècia, països que els seus propis ciutadans consideren corruptes. Però també amb països com Bèlgica, Portugal, Finlàndia o Dinamarca,

## Bibliografia

M. Villoria; F. Jiménez (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Rev Española Investig Sociológicas*. A: <[www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2300&autor=MANUEL+VILLORIA%2C+FERNANDO+JIM%29NEZ](http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2300&autor=MANUEL+VILLORIA%2C+FERNANDO+JIM%29NEZ)>

## Bibliografia

M. Villoria, G. G. Van Ryzin, C. F. Lavena (2013). «Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain». *Public Adm Rev* (núm. 73, vol. 1, pàg. 85-94).

en els quals l'experiència directa de suborns que tenen els seus ciutadans és molt baixa. Aquesta dualitat de la corrupció a Espanya porta a molts analistes a considerar que al país no existeix una corrupció sistèmica. Però sí que hi ha clares àrees de risc on es concentren els casos de corrupció: finançament dels partits polítics, contractació de serveis i obres públiques, urbanisme, subvencions i ajudes financeres públiques, atorgament de llicències i permisos administratius.

Sobre la base d'alguns casos de corrupció produïts a Espanya, és possible establir una mínima comprensió de com i per què arriben a produir-se. Sense cap dubte, la solució es troba, en bona mesura, en el funcionament efectiu de constriccions institucionals, normatives i socials i la ràpida acció fiscalitzadora i judicial que controlin i limitin l'abús de poder per part de governs.

Els casos Bárcenas i Palau comparteixen de manera manifesta els problemes de finançament irregular dels partits polítics, del pagament de comissions als partits en el govern a canvi d'adjudicacions de contractes públics i una politització abusiva de les administracions públiques per part dels partits que controlen l'executiu. Per la seva banda, el cas ERE evidencia problemes, en part, diferents i, en part, comuns, i abans de res posa de manifest la qüestió de la prolongació en el temps d'un sistema fraudulent sense que cap mecanisme de control l'alertés amb la suficient intensitat per parar-ho. Des del 2005, els informes de la Intervenció General de la Junta d'Andalusia adverteixen sobre els problemes del sistema de concessió d'ajudes (iniciat el 2001), però no es va modificar aquest sistema fins al 2010 (Laboratorio de Alternativos).

La Intervenció General de l'Estat va considerar en un informe sol·licitat per la jutgessa Alaya (responsable de la instrucció del cas ERE) que l'ús de les transferències de finançament, a més d'inadequat i improcedent, era no subjecte a l'articulat de la llei andalusa. Es dubta, a més, que la Junta d'Andalusia tingués les competències per a aquestes accions, per la qual cosa serien nul·les de ple dret. Es va establir un mecanisme que va permetre evitar el tràmit administratiu, la fiscalització prèvia de la despesa, l'absència de publicitat de les bases reguladores de les ajudes i l'absència de cap criteri quant a l'aportació de les empreses (18); en definitiva, es va implantar un sistema que atorgava alts nivells de discriminació politicoadministrativa.

Els tres casos evidencien un problema de politització de l'Administració pública. Per al fiscal del cas Palau, l'abusiu ascendent que els alts càrrecs dels partits polítics en el govern exerceixen sobre el personal de les administracions corroeix la imparcialitat de l'acció de l'Administració. En part, el problema està motivat per l'extensa disposició amb què compten els polítics per nomenar els graons superiors de l'Administració. A Espanya, aquests nomenaments no es limiten als nivells més elevats (ministres i secretaris d'Estat), sinó que també arriben a àmbits inferiors d'un perfil clarament tècnic. En aquests nivells, el criteri fonamental és l'afinitat i simpaties polítiques. A més, aquesta politització s'estén a les agències independents de control i fiscalització de l'acció

## Bibliografia

Laboratorio de Alternativos (2015). *Informe sobre la Democracia en España, 2014*. Madrid. A: <fundacionalalternativas.org>

de l'Estat (Tribunal Constitucional, Comissió Nacional del Mercat de Valors, etc.). Acabar amb la politització gràcies al reforçament del sistema de mèrit i de capacitat –tant en el reclutament com en el desenvolupament de la carrera professional–, introduir la figura dels directius públics professionals i desenvolupar una transparència en tots aquests mecanismes contribuiria a millorar el funcionament de l'Administració i limitar part de la corrupció (Laboratorio de Alternativos, text 8).

### **Text 8. Reflexions de l'Associació d'Inspectors del Banc d'Espanya sobre el funcionament del mecanisme únic de supervisió**

Associació d'Inspectors del Banc d'Espanya

El 4 de novembre del 2014, va tenir lloc la posada en marxa del Mecanisme Únic de Supervisió (MUS, o SSM, *Single Supervisory Mechanism*, la seva denominació en anglès). L'impacte d'aquesta mesura en el nostre sistema financer ha estat molt rellevant, ja que les entitats que han passat a estar sota la supervisió directa del Banc Central Europeu (BCE), en col·laboració amb el Banc d'Espanya [...].

[...] L'Associació d'Inspectors del Banc d'Espanya (AIBE) creu que resulta necessari fer una profunda reflexió sobre la forma en la qual s'ha dissenyat l'estructura i posada en funcionament del MUS, ja que, al nostre judici, presenta importants deficiències que poden comprometre l'eficàcia de la labor supervisora, per la qual cosa seria convenient que es portessin a terme certes reformes perquè puguin aconseguir el seu objectiu de fer una supervisió més sòlida de les entitats financeres [...].

[...] Les autoritats espanyoles haurien de tenir molt present que la crisi i resolució d'una entitat pot tenir unes repercussions molt negatives al país: més concentració bancària (amb els efectes negatius coneguts sobre les condicions aplicades a la clientela); menys oportunitats de finançament per a les nostres empreses, especialment per a les pimes; pèrdua de llocs de treball, possible efecte contagi sobre la resta del sistema bancari nacional, etc.

Per això, considerem que les autoritats espanyoles, especialment el Banc d'Espanya, haurien d'abandonar la passivitat i autocomplaença que han anat mostrant des de l'entrada en vigor del MUS, situació que contrasta amb l'actuació d'autoritats supervisores d'altres països (de l'àrea de l'euro). Per contra, hauria de seguir una estratègia clara perquè [...] puguin salvaguardar el nostre model supervisor [...].

[...] No considerem que l'enfocament de «supervisió prudencial» que s'està aplicant constitueixi una resposta adequada i suficient als errors i deficiències comesos en el passat, els efectes devastadors dels quals són coneguts per tots, per la qual cosa no cal descartar que, si no s'adopten els canvis necessaris, aquests puguin tornar a repetir-se.

Actualment, el focus supervisor està centrat a reforçar la posició de capital i les mesures de resolució per afrontar una eventual crisi de les entitats. Tot i que aquests aspectes són importants, la nostra experiència supervisora ens mostra que són insuficients, per la qual cosa caldria incidir en altres temes essencials que permeten abordar la ràpida identificació dels problemes en les entitats, com l'anàlisi detallada de les carteres d'actius o la realització de processos de conciliació i verificació de la integritat i fiabilitat de la informació comptable proporcionada per les entitats.

A més de la correcció d'aquestes deficiències en el plantejament de l'enfocament supervisor, considerem que per augmentar la qualitat i profunditat dels treballs caldria introduir alguns canvis, tant en l'estructura organitzativa que s'ha implantat, com en la forma en què s'ha articular el procediment de col·laboració entre el BCE i el Banc d'Espanya.

[...] A més, caldria millorar el disseny organitzatiu pel que fa a planificació del treball, assignació de funcions, definició de responsabilitats, etc., de manera que la realització d'activitats accessòries no limiti ni obstaculitzi les labors de seguiment pròpiament dites. També creiem que resulta imprescindible contrastar la informació facilitada per les entitats que serveix de base per al seguiment, perquè el risc supervisor que s'assumeixi sigui lògic i prudent.

Considerem que únicament d'aquesta forma pot garantir-se un adequat seguiment de les entitats que abordi en profunditat els temes més rellevants, aspecte que resulta essencial, ja que el resultat d'aquest seguiment condiciona el contingut i abast de l'altre pilar del MUS, les denominades «inspeccions *in situ*». [...] La dotació de mitjans

proporcionada pel Banc d'Espanya resulta clarament insuficient, carència que no afecta altres països on hi ha nombrosos mitjans assignats per a les inspeccions *in situ*. A més, considerem imprescindible que se segueixin aplicant els nostres procediments supervisors en aquestes inspeccions, ja que encara que requereixin un termini més gran per dur-les a terme, creiem suficientment contrastat que és el model més eficaç per conèixer a les entitats amb la profunditat i la qualitat mínima requerida.

Tenint en compte l'escassetat de mitjans existents en les inspeccions *in situ*, no entenem que el Banc d'Espanya hagi prescindit durant aquest primer any de funcionament del MUS d'alguns companys amb reconeguda capacitat i experiència supervisora, repetint alguns dels comportaments que, tal com va posar de manifest l'FMI en el seu informe del 2012, van contribuir a generar la crisi més gran experimentada pel nostre sistema financer.

Font: *El Mundo*.



## 4. La percepció de la democràcia i l'afebliment democràtic

La satisfacció amb el funcionament del sistema democràtic es considera com un indicador de la salut de la democràcia. En bona mesura, aquest indicador reflecteix la valoració ciutadana del treball dels líders polítics i de les seves decisions polítiques. S'acostuma a diferenciar entre un suport difús i un altre d'específic. En el primer, es pretén valorar l'aposta dels ciutadans per la democràcia com a millor sistema d'organització política, com a forma de govern; en canvi, el suport específic busca conèixer la valoració de la ciutadania sobre la qualitat i el funcionament del sistema democràtic tal com és.

A l'Espanya del 2012, es registra un màxim històric d'insatisfacció respecte al funcionament de la democràcia, amb un 68 % de persones insatisfetes. Aquest percentatge suposa trenta punts més d'insatisfacció que la mitjana del període des del 1983 fins al 2012. Gairebé la meitat dels enquestats indiquen estar poc satisfets, i una cinquena part, gens satisfets. La insatisfacció va començar a mostrar un increment sostingut a partir del 2008; en aquest any, el 60 % dels enquestats es manifestaven molt o bastant satisfets amb la democràcia espanyola. Des de llavors, les persones gens satisfetes s'han incrementat per quatre.

Taula 1. Població insatisfeta amb el funcionament de la democràcia al seu país

Menys del 25 %	25 %-50 %	50 %-75 %	Més del 75 %
2012			
Bèlgica Suïssa Alemanya Dinamarca Finlàndia Holanda Noruega Suècia	França Regne Unit Irlanda Portugal Polònia Eslovàquia Estònia República Txeca Hongria	Espanya Itàlia Eslovènia Ucraïna Rússia	
Suïssa Dinamarca Espanya Finlàndia Holanda Noruega Suècia	Bèlgica Alemanya Regne Unit Irlanda Itàlia Portugal Eslovènia Estònia (2004) República Txeca Hongria	Polònia Eslovàquia (2004) Ucraïna (2004) Rússia (2006)	

Font: Elaboració a partir de l'*Informe sobre la Democràcia, 2015* de la Fundació Alternativas.

Com es desprèn de la taula 1, existeix una gran variabilitat de situacions al llarg dels diferents països europeus. En primer lloc, l'ona de democratització a la qual pertany el país no sembla un factor determinant de la satisfacció.

### Nota

Aquest apartat es basa en l'*Informe sobre la Democràcia (2015)* de la Fundació Alternativas.

Espanya i Itàlia pertanyen a diferents ones democratitzadores i comparteixen la mateixa valoració el 2012. Aquest és també el cas de França i Portugal o Polònia. En segon lloc, sembla que la Gran Recessió no hi ha tingut un paper determinant. La crisi va ser molt intensa a Espanya, Portugal o Irlanda, també ho va ser a Finlàndia encara que molt més breu, però aquests països no comparteixen el mateix grup.

A més, l'evolució dels països al llarg del temps ha estat molt diferent per a alguns d'ells. Espanya és l'únic país que s'incorpora al grup de països amb pitjor valoració del seu sistema democràtic. El 2002, estava en el primer grup, constituït pels països que atorguen una millor valoració relativa. D'altra banda, hi ha països que, fins i tot malgrat la crisi econòmica, mostren amb el pas del temps una millor valoració del seu sistema democràtic. Aquest és el cas de Suïssa, Holanda, Alemanya, Polònia i Suècia. En canvi, per a Bèlgica, Alemanya, Dinamarca, Finlàndia, França, Eslovènia, Eslovàquia, Portugal i República Txeca la crisi econòmica va marcar un empitjorament de la valoració de la democràcia per part dels seus ciutadans i, actualment, la valoració ha millorat. Sembla, per tant, que la crisi econòmica i les polítiques d'ajustos no han afectat per igual tots els països.

Els països escandinaus i Suïssa presenten una valoració de la democràcia més elevada de manera sistemàtica. Als països de l'Est d'Europa, en general, i a Portugal es donen alts nivells d'insatisfacció. I Espanya és el país amb un empitjorament més gran de la valoració del funcionament del seu sistema polític. A Portugal, l'augment de la insatisfacció finalitza amb l'enquesta del 2012, mentre que a Irlanda ja va caure en la del 2010 i entre aquesta i la del 2012 es va produir una caiguda de 7 punts, i un total de 17 des de la del 2008.

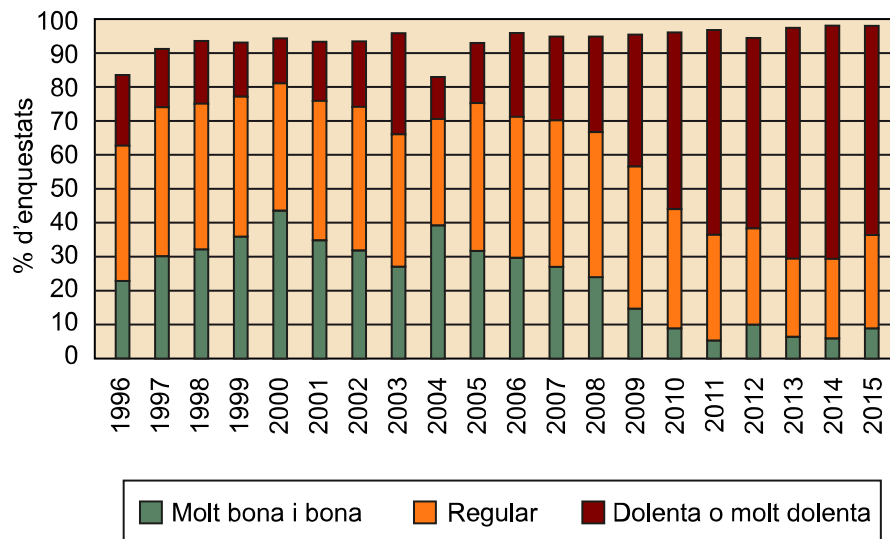
A Espanya, el 2008, es produeix ja un increment d'insatisfacció respecte de l'enquesta del 2006 (4 punts); entre el 2008 i el 2010, l'increment és de 12 punts; i entre el 2010 i el 2012, de 19 punts. És cert que els espanyols van començar a experimentar i manifestar dificultats socioeconòmiques abans de l'entrada oficial en recessió del 2008. Fins al 2010, hi ha una primera fase de crisi o una primera recessió; el 2012, ja s'han engegat les mesures d'ajust estructural.

Entre els factors explicatius de la situació espanyola, s'enumeren factors econòmics i polítics. La crisi econòmica, expressada tant en un àmbit nacional (macroeconòmic) com individual, ha afectat la satisfacció per la democràcia. Es tracta d'una relació que està molt mediatitzada per la valoració que fan els ciutadans de la capacitat dels dirigents i líders polítics per resoldre els problemes econòmics del país i els seus personals. Des del 2008, s'ha incrementat el pes de les valoracions negatives de l'acció del govern espanyol (gràfica 6). De fet, la valoració de la democràcia és més negativa a aquells països que es troben, entre el 2007 i el 2012, sota la condicionalitat del Fons Monetari Internacional o de la Unió Europea i que han aplicat severes i perllongades po-

lítiques d'ajust. Són, en conjunt, Grècia, Hongria, Irlanda, Letònia, Portugal, Romania, Espanya, Xipre i Itàlia. Es tractaria no tant de la incidència de la mateixa recessió, com del maneig i gestió d'aquesta.

Gràfica 6. Valoració dels espanyols del govern

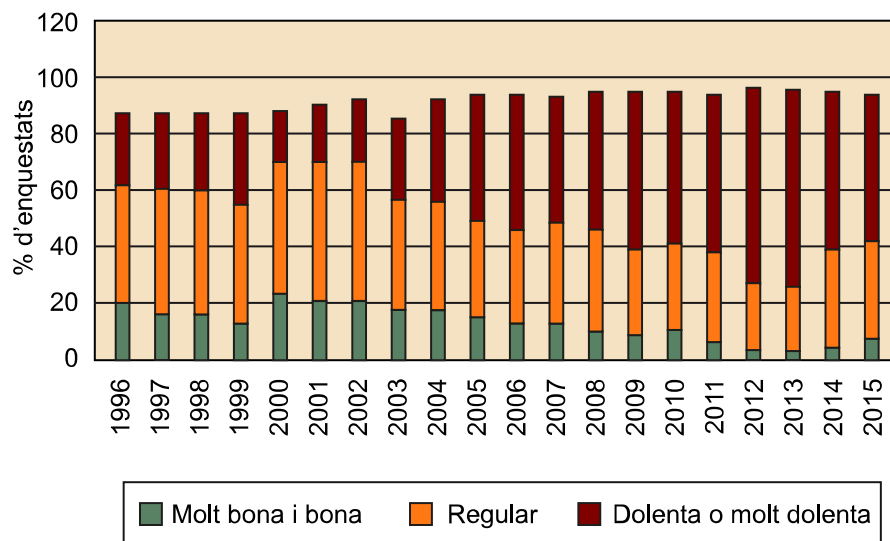
**Valoració dels espanyols de la gestió del govern**



Font: Elaboració a partir del baròmetre del Centro de Recerques Sociològiques.

Gràfica 7. La valoració dels espanyols del partit d'oposició

**Valoració de la labor del primer partit de l'oposició**



Font: Elaboració a partir del baròmetre del Centre de Recerques Sociològiques.

Aquest aspecte participa també del segon grup de factors explicatius de la insatisfacció i que remeten a una crisi política. L'existència d'institucions que garanteixen l'imperi de la llei i afavoreixen la distribució de recursos, l'absència de corrupció i d'escàndols que hi estan vinculats, la percepció d'honestedat

per part dels líders polítics, la transparència i la rendició de comptes són factors que incideixen positivament en la valoració que els ciutadans fan del sistema democràtic.

En aquest sentit, la insatisfacció adquireix més protagonisme quan la crisi política va més enllà del govern o del partit que li dóna suport. El grau d'insatisfacció amb la democràcia es reforça quan els ciutadans perceben que no existeix una alternativa política als partits actuals o en el si d'aquests. Aquest punt també incideix amb la percepció d'una falta d'alternativa de política econòmica enfront de la crisi. Quan els ciutadans-votants no perceben diferències significatives en les polítiques que els diferents partits aplicaran enfront d'una situació de crisi econòmica i quan, a més, no confien en aquesta recepta, el desistiment pel sistema democràtic és més gran.

Serien compatibles amb aquesta argumentació algunes característiques sociodemogràfiques dels insatisfets amb el sistema democràtic. «No sembla tant que la insatisfacció amb el funcionament vingui derivada d'una situació econòmica personal complicada, sinó que cal remetre's a explicacions de naturalesa política. De fet, podem explicar un terç de la variància en la insatisfacció amb el funcionament de la democràcia amb una única variable: la satisfacció amb el govern [...] es tracta d'una actitud que sembla haver afectat els ciutadans amb independència de les seves característiques demogràfiques i econòmiques» (J. Estefanía).

## Bibliografía

- Álvarez, M. I.; Montalvo, F.** (2014). «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España». *Teoría y Real Const* (núm. 33, pàg. 353-376 [document en línia]. <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2014-33-7150&dsID=Documento.pdf>>
- Bandeira, P.** (2009). *Instituciones y desarrollo económico. un marco conceptual* (pàg. 355-373).
- Caballero, G.** (2005). «Hacia una teoría económica institucional de la política económica española». *Perfiles Latinoam* (núm. 26, pàg. 135-164).
- Cortina, A.** (2010). *Las raíces éticas de la democracia*. València: Publicacions de la Universitat de València, CEIC Alfons el Vell, CIG-UV.
- Downs, A.** (1992). *Teoría económica de la democracia* (pàg. 93-111). A: A. Batlle (ed.). Barcelona: Ariel.
- Easterly, W.; Levine, E.** (2003). «Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development». *J Monet Econ* (núm. 50, vol. 1, pàg. 3-39).
- Estefanía, J.** (2015). «Informe sobre la Democracia en España: reformular la política». Madrid [document en línia]. <[fundacionalternativas.org](http://fundacionalternativas.org)>
- Font, J.; Alarcón, P.** (2012). «¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?». *Zoom Político* (núm. 12, vol. 17) [document en línia]. <[http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones\\_archivos/da1cebd9ecc29e4db214e263a7f3c396.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/da1cebd9ecc29e4db214e263a7f3c396.pdf)>
- Glaeser, E.; La Porta, R.; López, F.; Shleifer, A.** (2004). «Do Institutions Cause Growth?». *J Econ Growth* (núm. 9, vol. 3, pàg. 271-303) [document en línia]. <[https://www.hse.ru/data/2012/10/27/1246683434/Does Institutions Cause Growth.pdf](https://www.hse.ru/data/2012/10/27/1246683434/Does%20Institutions%20Cause%20Growth.pdf)>
- Jiménez, F.** (2014). «Corrupción urbanística». *Eunomía Rev en Cult la Leg* (núm. 6, pàg. 217-223).
- Laboratorio de Alternativos.** (2015). *Informe sobre la Democracia en España, 2014*. Madrid [documento en línia]. <[fundacionalternativas.org](http://fundacionalternativas.org)>
- North, D.** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mèxic: FCE.
- Picarella, L.** (2009). «Presidencialización y personalización en el Sistema Político Español, 1975-2008». *Rev Enfoques* (núm. 7, vol. 11, pàg. 515-543).
- Poguntke, T; Webb, P.** (2005). «The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis The Presidentialization of Democracy in Democratic Societies». A: T. Poguntke; P. Webb (eds.). *The Presidentialization of Politics A Comparative Study of Modern Democracies*. Òxford: Oxford University Press.
- Rodon, T.** (2009). «El sesgo de participación en el sistema electoral español». *Rev Española Investig Sociológicas* (núm. 126, pàg. 107-125).
- Schumpeter, J. A.** (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Van Biezen, I.; Hopkin, J.** (2005). «The Presidentialization of Spanish democracy: sources of Prime Ministerial power in Post-Franco Spain». A: T. Poguntke; P. Webb (eds.). *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies?* (pàg. 107-127). Òxford: Oxford University Press.
- Villoria, M.** (2012). *El Marco de Integridad Institucional en España. Situación Actual y Recomendaciones* (pàg. 357). València: Tirant lo Blanch.
- Villoria, M.; Jiménez, F.** (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Rev Española Investig Sociológicas* (pàg. 109-134) [document en línia]. <<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2300&autor=MANUEL+VILLORIA%2C+FERNANDO+JIM%2C9NEZ>>
- Villoria, M.; Van Ryzin, G. G.; Lavena, C. F.** (2013). «Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain». *Public Adm Rev* (núm. 73, vol. 1, pàg. 85-94).

**Xifra, J.** (2011). «El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo». *Org Rev Bras Comun Organ Relações Publicas* (núm. 8, vol. 14, pàg. 168-180).