

connexions



Quan els índexs pensen per nosaltres

[vista prèvia >](#)

És habitual mesurar l'evolució de la democràcia en els diferents estats del món mitjançant índexs internacionals. Les puntuacions que aquests índexs atorguen als estats acostumen a tenir repercussions reputacionals i econòmiques. Per aquest motiu, els índexs es consideren instruments de poder, amb incentius importants —i de vegades perversos— per als estats. Basant-se en el cas de l'Estat espanyol durant els anys posteriors al referèndum d'independència, aquest article descriu la rellevància dels índexs internacionals i defensa la importància de tenir en compte les seves implicacions a l'hora d'analitzar-los.



Jordi Mas

Professor d'Estudis de Dret i Ciència Política a la UOC

@masjordi

Enmig de les tensions post-referèndum d'independència entre Catalunya i l'Estat espanyol, la revista *The Economist* va millorar la valoració de la qualitat democràtica d'aquest últim. L'informe *Democracy Index 2019*, que avaluava l'evolució de la democràcia al món durant el 2019, atorgava a l'Estat espanyol una puntuació de 8,18 sobre un màxim de 10 punts, superant els 8,08 punts de l'any anterior. A més, l'Estat espanyol guanyava una posició en el rànquing i es col·locava com el 18è estat amb major qualitat democràtica entre un total de 167 estats avaluats.

Segons apuntava l'informe de 2019, aquesta variació es devia principalment a una millora en les característiques del procés electoral i en nivell de pluralisme de l'Estat espanyol, en concret, en l'indicador d'eleccions locals. Aquest indicador formulava la pregunta: «Són les eleccions municipals lliures i justes?», amb tres possibles respostes que es feien servir juntament amb d'altres per elaborar l'índex final: «Són lliures i justes», «Són lliures, però no justes» o «No són ni lliures ni justes». Segons explicava l'infor-

me, els avaluadors van millorar la puntuació espanyola en aquest aspecte perquè «les eleccions locals, que van tenir lloc el maig de 2019, es van considerar lliures i justes».

Aquest anterior paràgraf pot generar certa confusió al lector. Per què es diu que les eleccions municipals van tornar a ser lliures i justes el 2019? Vol dir això que les eleccions municipals prèvies no ho eren? O és que les eleccions municipals del 2019 no eren si fa o no fa igual de lliures i justes en comparació amb les eleccions municipals que s'havien produït anteriorment? I la pregunta més important: tenint en compte tots els esdeveniments ocorreguts a l'Estat espanyol, realment *The Economist* va creure que era adequat variar a l'alça només la nota de l'indicador sobre les eleccions municipals?

A través de fer un repàs a com els índexs de democràcia han avaluat la qualitat democràtica a l'Estat espanyol, la voluntat d'aquest article és presentar una lectura crítica dels índexs internacionals, en particular d'aquells que mesuren la democràcia al món. En

primer lloc, examinarem la naturalesa i la importància dels índexs, contextualitzant-los històricament. Seguidament, reflexionarem sobre la seva capacitat normativa i sobre els efectes que produeixen en els actors internacionals, en particular els estats. I, finalment, discutirem com els índexs de democràcia han classificat darrerament l'Estat espanyol.

La drecera dels índexs

Els índexs de democràcia són construccions numèriques que utilitzem com a dreceres per conèixer la qualitat democràtica dels estats. Si ho pensem bé, qualsevol altra alternativa que volguéssim fer servir per arribar a aquest mateix objectiu resultaria molt més llarga i feixuga. Suposem, per exemple, que volem avaluar la qualitat democràtica de l'Estat espanyol nosaltres mateixos i ho volem fer d'una manera que sigui prou rigorosa i que els resultats siguin comprensibles per a un públic ampli.

En primer lloc, hauríem de llegir uns quants llibres de filosofia que

És molt habitual delegar l'avaluació de fenòmens socials a una autoritat a la qual atorguem, de manera implícita, certa reputació i coneixement especialitzat

tractin sobre la democràcia. Això ens ajudaria a allunyar-nos de prejudicis i biaixos que puguem tenir sobre el terme «democràcia» i ens permetria formar-nos una opinió més precisa sobre aquest concepte i quins elements són rellevants per determinar si un estat té una qualitat democràtica alta o baixa.

Un cop identificats aquests elements, caldria estar atents durant com a mínim un any a l'actualitat política del territori, consultar diferents diaris i fonts d'informació i anotar tot allò que creguem que pot influir en la seva qualitat democràtica. Idealment, hauríem de repetir aquest mateix procés en diversos estats per poder tenir una certa perspectiva a l'hora de jutjar tot la documentació que hem anat reunint.

I, finalment, hauríem de sistematitzar tota la informació recollida i establir un mètode per assignar una puntuació. Això ens permetria elaborar una classificació amb la qual podríem comparar els estats entre si. A partir d'aquí, podríem formular opinions més fonamentades sobre si un territori té una bona qualitat democràtica o no la té.

Els índexs de democràcia i la seva utilitat

Com que pot resultar complicat i laboriós avaluar per nosaltres mateixos la qualitat democràtica dels estats, per estalviar-nos temps acostumem a refiar-nos dels índexs de democràcia. N'hi ha diversos. A part del Democracy Index que elabora la revista londinenca *The Economist*, també existeixen, per posar algun altre exemple, els índexs de democràcia del grup Varieties of Democracy de la University of Gothenburg o l'índex Freedom in the World creat pel think tank estatunidenc Freedom House. En total, es calcula que actualment existeixen com a mínim catorze índexs de democràcia.¹

Per conèixer la qualitat democràtica d'un lloc concret, doncs, el més probable és que ens decanem per consultar algun d'aquests índexs en les seves respectives pàgines web. Normalment, tots els estats apareixen amb una puntuació numèrica associada al seu nivell de democràcia, que varia entre un nivell mínim i un nivell

màxim fàcilment comprensibles pel públic. Per exemple, els estats classificats per *The Economist* tenen una puntuació que va de zero a deu. Els que gaudeixen d'un nivell democràtic més alt obtenen una puntuació propera a deu, mentre que aquells amb una qualitat democràtica més baixa es troben prop del zero. Actualment, l'Estat espanyol es troba al voltant del vuit, pel qual *The Economist* el considera un estat bastant democràtic.

A més de la puntuació numèrica, sovint els territoris avaluats reben també una qualificació qualitativa. Per exemple, en el cas del rànquing de *The Economist*, els estats amb una puntuació superior al vuit són classificats com a «democràcies plenes», mentre que els que es troben entre sis i vuit són considerats «democràcies defectuoses». Els que tenen una puntuació inferior a sis es divideixen entre «règims híbrids» i, per sota d'aquests, «règims autoritaris». Des del primer any que *The Economist* va emetre el seu rànquing, el 2006, l'Estat espanyol ha estat qualificada com a «democràcia plena», excepte al 2021 que va rebre per primer i únic cop la qualificació de «democràcia defectuosa».

¹ COPPEDGE (et. al), «V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects».

Tot aquest entramat d'indicadors internacionals consolidat en les darreres dècades ha estat qualificat com una nova «tecnologia de governança global»

Així doncs, la senzillesa i facilitat d'interpretació d'aquests índexs fan que siguin una eina molt útil per tenir una idea ràpida de la qualitat democràtica d'un territori. És per això que acostumem a confiar-hi. En certa manera, en comptes d'estar constantment examinant i escrutant el funcionament de democràcies com l'espanyola, el que fem és delegar la producció de tot aquest coneixement a experts que, des d'un despatx de Londres, emeten judicis en lloc nostre. Gràcies a això, ens deslliurem d'haver de fer el llarg procediment d'avaluar la democràcia pel nostre compte.

La cultura dels indicadors

En ple 2024 és molt habitual delegar l'avaluació de fenòmens socials a una autoritat a la qual atorguem, de manera implícita, certa reputació i coneixement especialitzat. Sense anar més lluny, sovint confiem en les estrelles que un restaurant té a Google Maps per fer-nos una idea de la seva qualitat. De manera similar, fem servir rànquings com l'U-Ranking o el Times Higher Education per escollir la universitat on cursar estudis.

I si volem saber la qualitat d'una pel·lícula, consultem les puntuacions de portals com IMDb o Filmaffinity.

Vivim immersos en una «cultura dels indicadors», ben arrelada a la nostra societat, que es pot explicar principalment per la intersecció de dos fenòmens. D'una banda, el progrés científic i els avenços tecnològics han permès generar mesures cada vegada més sofisticades sobre fenòmens socials. Disposem de millors eines per recollir i emmagatzemar informació, coneixem metodologies més eficaces per transformar aquesta informació en dades útils i tenim canals de comunicació més ràpids i avançats per difondre-les fàcilment al gran públic.

D'altra banda, en l'àmbit públic s'han adoptat algunes pràctiques pròpies del món empresarial per monitoritzar i sotmetre a la rendició de comptes a tot tipus d'entitats, com ara governs municipals, agències públiques i, evidentment, els estats. Això ha afavorit l'aparició progressiva d'indicadors que mesuren i classifiquen els ajuntaments segons la seva gestió de residus, les entitats emissores de deute segons la seva

capacitat per complir amb les seves obligacions de pagament, o els estats segons el seu nivell de democràcia.

A nivell internacional, l'afany de mesurar diverses característiques dels estats a través d'índexs es va popularitzar a partir dels anys 1990. Encara que ja existien algunes mesures quantitatives de la democràcia, s'utilitzaven principalment en l'àmbit acadèmic. Tanmateix, altres índexs, com el de *The Economist*, van sorgir en el context d'aquest *boom*. Molts d'aquests indicadors són àmpliament coneguts, com l'Índex de Desenvolupament Humà de l'ONU, l'Índex de Percepció de la Corrupció de Transparència Internacional o l'Ease of Doing Business del Banc Mundial.

La governança dels índexs internacionals

Tot aquest entramat d'indicadors internacionals consolidat en les darreres dècades ha estat qualificat com una nova «tecnologia de governança global».² Aquesta eina,

² DAVIS (et al.), «Indicators as a Technology of Global Governance».

Qui crea un índex sempre hi projecta una idea subjacent i estableix el que considera normativament acceptable o reprovable

sorgida dels avenços científics i socials, ha permès crear noves formes de coneixement, integrant-se en les institucions internacionals i les pràctiques administratives.

La influència d'aquests indicadors internacionals es pot observar a diari. Veiem com els estats estan constantment pendents de l'evolució de la seva posició en els rànquings dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS). Els bancs, a l'hora de prendre decisions d'inversió, avaluen la confiança i l'estabilitat d'un règim polític considerant indicadors de democràcia i fragilitat institucional. També observem com algunes comunitats autònomes espanyoles es mostren preocupades si obtenen puntuacions baixes en els rànquings europeus contra la corrupció.

No és sorprenent que aquest entramat institucional d'indicadors hagi aportat diversos beneficis. Un dels més importants, especialment en les relacions entre estats, és la generació d'un major coneixement del sistema internacional. Els estats disposen de més informació els uns sobre els altres. I disposar de més certesa sobre els nostres aliats i adversaris

tendeix a afavorir la confiança, l'estabilitat, l'intercanvi i el progrés.

Aquest món de dades ens permet estar més atents als nous reptes de la societat contemporània. Les noves dades produïdes per institucions internacionals, centres de recerca o entitats sense ànim de lucre han ajudat a destacar nous problemes socials, com les desigualtats de gènere o el canvi climàtic. A més, aquests indicadors també serveixen per donar senyals d'alarma, com quan estats com Polònia o Veneçuela veuen com la seva qualitat democràtica es deteriora ràpidament en pocs anys.

El caràcter normatiu dels índexs

No obstant això, els índexs internacionals no estan exempts de polèmica. Les crítiques que han rebut poden ser útils per avaluar-los de manera crítica, i fer que, així com els índexs monitoritzen el món social, nosaltres també tinguem més eines per monitoritzar els índexs. Això ens permet interpretar millor què significa que l'Estat espanyol millori o empitjori, o que pugi o baixi posicions en els rànquings de democràcia.

La crítica principal que es fa des del constructivisme social és que els indicadors internacionals són, en essència, «*eines de poder organitzacional que reflecteixen el món social i cultural dels actors i organitzacions que els creen*». ³ Qui crea un índex sempre hi projecta una idea subjacent i estableix el que considera normativament acceptable o reprovable. Per exemple, hi ha qui veu l'Índex de Freedom House com un instrument ideològic al servei de la política exterior nord-americana. ⁴ També hem vist crítiques recents als indicadors dels ODS, acusats de promoure una agenda globalista. ⁵

Relacionada amb aquesta primera crítica, n'hi ha una segona que argumenta que els índexs han acabat pensant per nosaltres, convertint-se en productors de «veritat». Segons l'antropòloga estatunidenca Sally Merry, «*inevitablement, aquests indicadors acaben substituint els fenòmens que estan mesurant, de manera que l'indicador en si, i no el fenomen,*

³ MERRY, *The Seductions of Quantification*.

⁴ TSYGANKOV; ALEXANDROVA, «Reaction to Freedom House report in Russia».

⁵ MCMICHAEL, «The shared humanity of global development».

Hi ha prou evidències per afirmar que, en els darrers anys, ha existit una certa preocupació en la política espanyola per les qualificacions de l'Estat en els rànquings internacionals

*esdevé el focus de l'acció social».*⁶ Dit d'una altra manera, ens preocupa més si un estat puja o baixa en un índex que no pas la reflexió crítica sobre el propi ideal. En el cas de la democràcia, els indicadors poden desplaçar la nostra capacitat de judici, i acabem acceptant acríticament que el que assenyalava l'índex és allò que cal millorar, sense qüestionar el propi ideal. Que els indicadors pensin per nosaltres es converteix així en un problema.

Un símil adequat per il·lustrar aquesta dissociació entre l'índex i el fenomen el trobem en l'àmbit educatiu. Quan estudiem una matèria, l'objectiu principal és aprendre —l'ideal. No obstant això, quan s'acosta un examen, l'estudiant sovint deixa de centrar-se en l'aprenentatge per focalitzar-se en maximitzar la seva nota —l'índex. I, com sabem, la nota d'un examen no sempre és un indicador fidel del coneixement real adquirit.

Els incentius dels índexs

De la mateixa manera que els alumnes actuen estratègicament davant

d'un examen, l'economia política ha estudiat el comportament estratègic dels estats davant dels rànquings internacionals.⁷ Si ho pensem bé, estar ben situat en un índex pot fer que les empreses vegin un estat com un lloc fiable per invertir-hi, els turistes el considerin atractiu per visitar i els treballadors qualificats l'identifiquin com un destí ideal per viure-hi. Atès que una bona posició en els índexs pot suposar importants guanys econòmics i reputacionals, això tendeix a generar una competència entre els estats.

Un exemple clar d'índex lligat a forts incentius econòmics és l'Índex d'Estats Fallits, ja que l'Agència dels EUA per al Desenvolupament Internacional distribueix els seus recursos d'ajuda segons la puntuació dels territoris en aquest indicador. Així, un estat africà pot rebre més o menys ajuda al desenvolupament en funció de la seva posició en l'índex.

Pel que fa als rànquings de democràcia, aquests solen generar importants incentius reputacionals. Hi ha prou evidències per afirmar que, en els

darrers anys, ha existit una certa preocupació en la política espanyola per les qualificacions de l'Estat en els rànquings internacionals. Un exemple rellevant és la creació de l'oficina Espanya Global, activa entre 2018 i 2021, impulsada pel govern espanyol amb la missió principal de millorar la imatge de l'Estat a l'exterior, amb un focus clar en els rànquings de democràcia.

Un altre aspecte destacable és el debat que aquests rànquings han generat dins la política espanyola. Després del 2017, era habitual veure unionistes i independentistes discutir sobre la interpretació dels rànquings per defensar, els uns, la solidesa de la democràcia espanyola, i els altres, la seva debilitat.⁸ De nou, aquestes discussions sovint prioritzaven la posició en l'índex per sobre del debat sobre l'ideal democràtic en si mateix.

Diplomàcia i altres comportaments dels estats

Però més enllà de les qüestions sobre la interpretació dels índexs, els

6 MERRY, *The Seductions of Quantification*.

7 COOLEY; SNYDER, *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*.

8 TORRES, «Global Spain vs. Catalan separatists: The ultimate PR battle».

Un altre comportament estratègic que poden emprendre els estats és fer ús de la maquinària diplomàtica per pressionar o persuadir a l'autoritat que elabora els índexs

forts incentius que aquests generen han donat lloc a situacions poc desitjables. I és que els estats no sempre es limiten a esperar passivament la seva puntuació i, després, queixar-se si no hi estan d'acord. De fet, poden mobilitzar recursos i actuar de manera estratègica per influir en els resultats.

Un tipus de comportament estratègic es coneix com a «engany al sistema», i el cas paradigmàtic és el de Geòrgia, que va aconseguir escalar 70 posicions en només dos anys a l'influent Ease of Doing Business Index del Banc Mundial. Ho va aconseguir mitjançant reformes cosmètiques en lleis i normes administratives, destinades a millorar la seva posició en l'índex, però que no es van traduir en canvis estructurals reals.⁹ Podríem dir, que Geòrgia va fer veure que millorava la seva capacitat de fer negocis, sense millorar-la del tot.

Un altre comportament estratègic que poden emprendre els estats és fer ús de la maquinària diplomàtica

per pressionar o persuadir a l'autoritat que elabora els índexs, amb l'objectiu de millorar la seva puntuació. Hi ha certa evidència que aquest tipus de pràctiques ha tingut lloc. Per exemple, el 2011, en plena repressió del règim de Bahrain contra manifestants favorables a la democràcia, el ministre de finances del país va visitar la Heritage Foundation a Washington, que elabora l'Economic Freedom Index, per reafirmar el compromís del govern bahrainí amb l'obertura econòmica, o podria ser el cas també de l'agència España Global, com ja hem vist anteriorment.¹⁰

Opinions disfressades de matemàtiques

També hem de reconèixer que els índexs no són, ni de bon tros, mesures perfectes. Lluny de ser objectius, aquestes mesures no són res més que «opinions disfressades de matemàtiques», com apunta Cathy O'Neil, autora del llibre amb el suggerent títol *Weapons of Math Destruction*.¹¹

Es tracta de mesures creades, la majoria d'elles, amb la voluntat de reflectir al més acurat possible algun aspecte del món social, però que no deixen de ser fallibles.

Un dels fracassos més estrepitosos que es recorden va ser el de les agències de qualificació de deute, com Moody's o Standard & Poor's, que el 2008 van qualificar amb bona nota actius financers tòxics, i van contribuir a l'esclat de la crisi financera mundial.¹² Aquest exemple ens recorda que els organismes que elaboren índexs sovint no tenen el nivell de transparència, objectivitat i independència que s'espera d'ells.

És molt probable, doncs, que la decisió del *The Economist* de millorar la qualitat democràtica de l'Estat espanyol el 2019 sigui fruit d'una certa arbitrietat i d'una falta de rigor en el procés de codificació. Sabem, per exemple, que l'indicador d'eleccions municipals va baixar el 2017, probablement a causa dels esdeveniments relacionats amb el referèndum

9 SCHUETH, «Assembling International Competitiveness: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project».

10 COOLEY, «The emerging politics of international rankings and ratings: A framework for analysis».

11 O'NEIL, *Weapons of Math Destruction: How Big*

Data Increases Inequality and Threatens Democracy.

12 ABDEDAL; BLYTH, «Just who put you in charge? We did: CRAs and the politics of ratings».

d'independència de Catalunya, i que va tornar al seu nivell original el 2019.

El més destacable és que el motiu d'aquesta variació sembla no tenir relació directa amb el que realment vol mesurar l'indicador, és a dir, les eleccions municipals. Això posa de manifest una certa manca de validesa en l'elaboració de l'índex. També cal esmentar que, en intentar contactar amb *The Economist* per demanar més informació sobre aquestes fluctuacions, un servidor mai va rebre cap resposta, cosa que també exemplifica una falta de transparència.

Malgrat tot, els índexs coincideixen força

Amb tot el que s'ha exposat fins ara, el lector podria emportar-se la falsa impressió que els rànquings internacionals no tenen cap utilitat. No voldria pas tancar l'article amb aquesta sensació. És cert que els índexs sovint presenten deficiències quan els analitzem en detall. Tot i això, també és veritat que si els observem en perspectiva, ens ajuden a digerir la gran quantitat d'informació

que rebem i ens ofereixen una visió general de fenòmens complexos, com ara la democràcia.

Una manera de comprovar la seva utilitat seria comparar-los entre ells. Podem pensar que, si les puntuacions de qualitat democràtica que ofereix l'equip del *The Economist* al Regne Unit coincideixen força amb les de Freedom House als EUA o les de V-Dem a Suècia, això pot indicar que aquests índexs no estan tan desencaminats.

I el cert és que aquestes mesures mostren una considerable similitud entre si. Actualment, l'Estat espanyol ocupa la 23a posició en el rànquing del *The Economist* —de 167 països avaluats— la 24a en el de V-Dem —de 179— i la 38a en el de Freedom House —de 210 unitats polítiques. La correlació entre rànquings és elevada, cosa que significa que els estats que obtenen bones puntuacions en un índex solen fer-ho també en altres, i els que puntuen baix en un, sovint ho fan en la resta.

Així doncs, els índexs de democràcia ens ajuden a interpretar el món i ens alerten quan la qualitat democràtica

d'un estat es degrada significativament. No obstant això, hem de tenir en compte que són fal·libles i que poden estar influïts per pressions i interessos diversos, de manera que és important no delegar completament en ells la capacitat que pensin per nosaltres. ■

■ Bibliografia

ABDEDAL, Ramy; BLYTH, Mark. «Just who put you in charge? We did: CRAs and the politics of ratings». A COOLEY, Alexander; SNYDER, Jack. *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2015.

COPPEDGE, Michael (et. al). «V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects» [en línia]. A *University of Gothenburg*, 2017. Disponible a: <www.v-dem.net>.

DAVIS, Kevin. E. (et al.) «Indicators as a Technology of Global Governance». A *Law and Society Review*, vol.46, núm. 1, pàg.71–104, 2012.

TSYGANKOV, Andrei; ALEXANDROVA, Lyudmila. «Reaction to Freedom House report in Russia». A *ITAR-TASS Daily*, de 2 de febrer de 2007.

MCMICHAEL, Philip. «The shared humanity of global development». A *Globalizations*, núm. 14, pàg. 335-336, 2017.

MERRY, Sally E. *The Seductions of Quantification*. Chicago: University of Chicago Press. pàg. 12, 2016.

COOLEY, Alexander; SNYDER, Jack. *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2015.

KELLEY, Judith G.; SIMMONS, Beth A. *The Power of Global Performance Indicators*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

TORRES, Diego. «Global Spain vs. Catalan separatists: The ultimate PR battle». A *Politico*, de 12 de febrer de 2019.