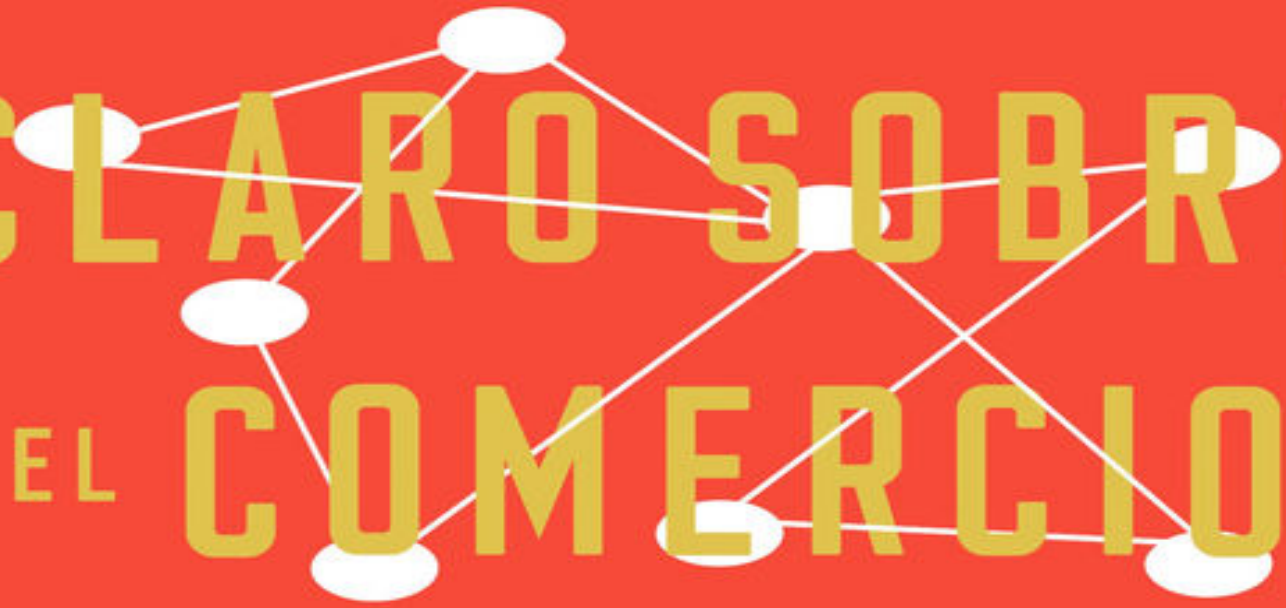
UN ANÁLISIS SOBRE EL FUTURO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y SUS NUEVOS DILEMAS

DANI RODRIK

HABLEMOS CLARO SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL



IDEAS PARA UNA GLOBALIZACIÓN INTELIGENTE

DEUSTO

Índice

Portada
Portadilla
Dedicatoria
Introducción
Capítulo 1. Un mejor equilibrio
Capítulo 2. Cómo funcionan las naciones
Capítulo 3. Los aprietos de Europa
Capítulo 4. Trabajo, industrialización y democracia
Capítulo 5. Los economistas y sus modelos
Capítulo 6. Los peligros del consenso económico
Capítulo 7. Economistas, políticos e ideas
Capítulo 8. La economía como innovación política
Capítulo 9. Lo que no funcionará
Capítulo 10. Nuevas reglas para la economía global
Capítulo 11. Políticas de crecimiento para el futuro
Capítulo 12. ¡Es la política, estúpido!
Agradecimientos
Notas
Créditos

Gracias por adquirir este eBook

Visita **Planetadelibros.com** y descubre una
nueva forma de disfrutar de la lectura

¡Regístrate y accede a contenidos exclusivos!

Primeros capítulos
Fragmentos de próximas publicaciones
Clubs de lectura con los autores
Concursos, sorteos y promociones
Participa en presentaciones de libros

PlanetadeLibros

Comparte tu opinión en la ficha del libro
y en nuestras redes sociales:

Explora **Descubre** **Comparte**

Hablemos claro sobre el comercio mundial

Ideas para una globalización inteligente

Dani Rodrik

Traducido por Jorge Paredes

EDICIONES DEUSTO

A mis hijas Deniz, Odile y Delphine,
que reavivan a diario mi fe
en que el mundo será un lugar mejor.

Introducción

¿Son los economistas responsables de la sorprendente victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos? Ya les gustaría tener el poder de determinar el resultado de las elecciones. Pero aunque no hayan provocado (ni impedido) la victoria de Trump, una cosa está clara: de haberse ceñido más a las enseñanzas de su materia en lugar de alinearse con los entusiastas de la globalización, los economistas habrían tenido más influencia —y una influencia más positiva— en el debate público.

Hace casi dos décadas, cuando mi libro *Has Globalization Gone Too Far?* iba a ser enviado a la imprenta, me puse en contacto con un conocido economista para preguntarle si podría expresar su aprobación en la contraportada. En el libro afirmaba que de no existir una respuesta gubernamental más unificada, un exceso de globalización intensificaría las divisiones sociales, exacerbaría los problemas distributivos y socavaría la negociación social nacional; argumentos aceptados comúnmente desde entonces.

El economista se mostró reticente. En realidad no estaba en desacuerdo con ninguno de mis análisis, pero le preocupaba que mi libro proporcionase «munición a los bárbaros». Los proteccionistas se aferrarían a los argumentos del libro acerca de los inconvenientes de la globalización para justificar su estrecho y egoísta programa de actuación.

Se trata de una reacción que sigo recibiendo de mis colegas economistas. Después de una conferencia, uno de ellos levantó vacilantemente la mano y me preguntó: «¿No te preocupa que tus

argumentos sean utilizados de manera incorrecta por los demagogos y pesimistas a quienes estás denunciando?».

Siempre existe el riesgo de que en el debate público nuestros argumentos sean secuestrados por aquellos con quienes estamos en desacuerdo. Sin embargo, nunca he entendido por qué muchos economistas creen que esto significa que deberíamos desviarnos de nuestra argumentación económica en una determinada dirección. La premisa implícita parece ser que solamente existen bárbaros en una de las partes del debate. En apariencia, quienes se quejan de las normas o acuerdos comerciales de la Organización Mundial del Comercio son unos terribles proteccionistas, mientras que quienes están a favor siempre tienen más razón que un santo.

En realidad, por increíble que parezca, muchos entusiastas del comercio están motivados por sus propios programas limitados y egoístas. Las empresas farmacéuticas que abogan por una normativa de patentes más dura, los bancos que presionan para poder acceder sin trabas a los mercados extranjeros, o las multinacionales que aspiran a conseguir tribunales de arbitraje especiales no tienen en cuenta el interés público más que los proteccionistas. De modo que cuando los economistas matizan sus argumentos, en la práctica están prefiriendo a una de las partes interesadas —«los bárbaros»— antes que a la otra.

Hace mucho que existe una norma no escrita sobre la intervención pública según la cual los economistas deberían abogar por el comercio y no preocuparse demasiado por la letra pequeña. Esto ha generado una situación peculiar. Los modelos estándares de comercio con los que los economistas suelen trabajar provocan importantes efectos distributivos: la otra cara de los «beneficios del comercio» son las pérdidas de ingresos por parte de determinados grupos de productores o trabajadores. Y hace mucho que los economistas son conscientes de que a la hora de recoger esos beneficios pueden interferir las deficiencias del mercado —

incluyendo el mal funcionamiento de los mercados laborales, las imperfecciones del mercado de crédito, las externalidades ambientales y de conocimiento y los monopolios.

Asimismo, son conscientes de que los beneficios de los acuerdos comerciales que trascienden las fronteras y modifican las regulaciones nacionales —como sucede con el endurecimiento de las normativas sobre patentes y la armonización de los requisitos de seguridad e higiene— son fundamentalmente ambiguos.

No obstante, es de esperar que siempre que se planteen acuerdos comerciales los economistas repitan como loros las maravillas de la ventaja comparativa y el libre comercio. Han menospreciado de manera constante las preocupaciones distributivas, aun cuando ahora está claro que, por ejemplo, el impacto distributivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio han tenido una importancia significativa para las comunidades de Estados Unidos más directamente afectadas. Han sobrevalorado la magnitud de los beneficios globales de los tratados de comercio, si bien dichos beneficios han sido relativamente pequeños desde, por lo menos, la década de los noventa. Han defendido la propaganda que presenta los tratados de comercio como «tratados de libre comercio», a pesar de que Adam Smith y David Ricardo se revolverían en sus tumbas si leyesen los detalles de, pongamos, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica sobre las normas de propiedad intelectual o la regulación de las inversiones.

Esta reticencia a ser honestos con relación al comercio les ha costado a los economistas su credibilidad pública. Y lo que es peor, ha alimentado el relato de sus oponentes. La incapacidad de los economistas a la hora de mostrar una imagen global del comercio, con todas las distinciones y salvedades necesarias, ha favorecido la generalización y que al comercio se le atribuyan, a menudo equivocadamente, toda clase de consecuencias negativas.

Por ejemplo, por mucho que el comercio haya contribuido a aumentar la desigualdad, se trata únicamente de un factor más de dicha amplia tendencia y, con toda probabilidad, de un factor menor si lo comparamos con la tecnología. Si los economistas hubieran sido más claros acerca de los aspectos negativos, en este debate podrían haber gozado de más credibilidad como agentes honestos.

De manera parecida, podríamos haber vivido un debate público más fundamentado sobre el *dumping* social si los economistas hubieran estado dispuestos a reconocer que las importaciones de países en los que no se protegen los derechos laborales plantean reticencias importantes acerca de la justicia distributiva. En tal caso, quizá habría sido posible distinguir los casos en que los bajos salarios en países pobres reflejan una baja productividad de los casos en que se producen auténticas violaciones de derechos. Y tal vez el grueso del comercio que no plantea tales dudas se habría mantenido más a salvo de las acusaciones de «comercio injusto».

Asimismo, si en lugar de aferrarse a modelos que pasaban por alto el desempleo y otros problemas macroeconómicos, los economistas hubieran escuchado a sus críticos cuando les advertían acerca de la manipulación monetaria, de los desequilibrios comerciales y de las pérdidas de empleos, tal vez habrían estado en mejor situación para rebatir las exageradas afirmaciones sobre el impacto negativo de los acuerdos comerciales en el empleo.

En resumen, si los economistas hubieran hecho públicas las salvedades, las incertidumbres y el escepticismo sacándolos del ámbito académico, tal vez se habrían convertido en mejores defensores de la economía mundial. Por desgracia, su fervor a la hora de defender el comercio frente a sus enemigos ha resultado contraproducente. A los impulsores académicos del comercio hay que echarles al menos parte de la culpa de que ahora los demagogos que hacen afirmaciones absurdas sobre el comercio estén ganando audiencia —y, de hecho, estén adquiriendo poder.

Este libro es un intento de poner las cosas en su sitio, y no sólo en lo que respecta al comercio, como cabría suponer, sino también sobre diversos ámbitos en los cuales los economistas podrían haber aportado un debate más equilibrado y fundamentado. Aunque el comercio es un aspecto central de dichos ámbitos, y en gran medida emblemático de lo que ha sucedido en todos ellos, se pueden observar los mismos fracasos en los debates políticos sobre la globalización financiera, la zona euro o las estrategias de desarrollo económico.

Este libro reúne gran parte de mi reciente trabajo divulgativo y no técnico sobre la globalización, el crecimiento, la democracia, la política y las ciencias económicas. El material que se recoge a continuación ha sido extraído de diversas fuentes: mis columnas mensuales publicadas en *Project Syndicate*, así como otros escritos de diferente extensión. En la mayoría de los casos, me he limitado a realizar una leve edición del texto original, actualizándolo, proporcionando enlaces a otras partes del libro y añadiendo algunas referencias y material de apoyo. En algunas partes, he reorganizado el material de las fuentes originales para ofrecer un relato más fluido. Al final del libro se recoge la lista completa de fuentes.

El libro muestra cómo podríamos haber elaborado un relato más honesto sobre la economía mundial; un relato que nos habría preparado para una eventual reacción negativa, y puede que tal vez hubiera hecho que ésta fuera menos probable. También propone ideas para avanzar, para crear economías mundiales más eficientes, así como una globalización más saludable.

Capítulo 1

Un mejor equilibrio

El régimen de comercio mundial nunca ha tenido demasiados partidarios en Estados Unidos. Tampoco han gozado de mucho apoyo por parte del público en general la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni la multitud de tratados comerciales regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Sin embargo, aunque amplia, la oposición ha sido más bien difusa.

Esto ha permitido a los responsables políticos firmar una serie de tratados comerciales desde el final de la segunda guerra mundial. Las principales economías del mundo estaban en un permanente estado de negociación comercial, y suscribieron dos grandes tratados multilaterales de primer orden: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el tratado que dio origen a la Organización Mundial del Comercio. Además, se firmaron más de quinientos acuerdos comerciales bilaterales y regionales; la inmensa mayoría de ellos desde que la OMC sustituyó al GATT en 1995.

En la actualidad, la diferencia está en que el comercio internacional se ha desplazado al centro del debate político. Durante las recientes elecciones de Estados Unidos, los candidatos a la presidencia Bernie Sanders y Donald Trump hicieron de la oposición a los tratados comerciales una de las bases fundamentales de su campaña. Teniendo en cuenta el clima político del momento y a

juzgar por el tono de los otros candidatos, defender la globalización equivalía a un suicidio electoral. La posterior victoria de Trump puede atribuirse, al menos en parte, a su línea dura en lo tocante al comercio y a su promesa de renegociar los tratados que, según él, beneficiaban a otras naciones a expensas de Estados Unidos.

Es posible que el discurso de Trump y de otros populistas sea exagerado, pero pocos seguirán negando que los agravios subyacentes son reales. La globalización no ha beneficiado a todo el mundo. Muchas familias trabajadoras han sido devastadas por el impacto de las importaciones a bajo coste de China, México y otros lugares.[1] Y los grandes beneficiados han sido los financieros y los profesionales especializados capaces de aprovecharse de los mercados en expansión. Aunque la globalización no ha sido la única y ni siquiera la mayor fuerza impulsora de la desigualdad en las economías avanzadas, sí ha sido un elemento que ha contribuido de manera decisiva a ella. Mientras tanto, los economistas se han esforzado por obtener grandes beneficios de los recientes acuerdos comerciales para la economía en su conjunto.[2]

Lo que concede especial relevancia política al comercio es que, a menudo, plantea problemas de equidad como no lo hace el otro artífice principal de la desigualdad: la tecnología. Si pierdo el empleo porque la competencia innova y lanza un producto nuevo, no tengo demasiados argumentos para quejarme. Podría tener un motivo de queja legítimo si es más competitiva porque externaliza la producción a empresas que hacen cosas que aquí serían ilegales —por ejemplo, impedir que sus trabajadores se organicen y lleven a cabo negociaciones colectivas—. Lo que a la gente suele preocuparle no es la desigualdad en sí. El problema es la desigualdad *injusta*, cuando nos vemos obligados a competir según reglas básicas distintas.[3]

Durante la campaña presidencial estadounidense de 2016, Bernie Sanders abogó enérgicamente por la renegociación de los tratados comerciales para que reflejasen mejor los intereses de la clase trabajadora. Sin embargo, de inmediato dichos argumentos

tuvieron que hacer frente a la objeción de que cualquier paralización o revocación de los tratados comerciales perjudicaría a los más pobres del mundo, reduciendo sus perspectivas de eludir la pobreza gracias al crecimiento resultante de las exportaciones. Un titular de la popular y por lo general moderada web de noticias Vox.com rezaba: «Si eres pobre en otro país, esto es lo más aterrador que ha dicho Bernie Sanders».[4]

Pero las normas sobre el comercio que son más sensibles a las preocupaciones sociales y de equidad en los países avanzados no están inherentemente en conflicto con el crecimiento económico de los países pobres. Al enmarcar el asunto como una rigurosa elección entre los tratados comerciales existentes y la perpetuación de la pobreza global, los entusiastas de la globalización perjudican de manera considerable a su causa. Y los progresistas se obligan innecesariamente a adoptar una indeseable posición intermedia.

El relato habitual acerca de cómo el comercio ha beneficiado a las economías en vías de desarrollo omite un elemento fundamental de la experiencia. Los países que consiguieron aprovecharse de la globalización, como China y Vietnam, emplearon una estrategia combinada de promoción de las exportaciones y una serie de políticas que vulneran las actuales normas del comercio. Para la creación de nuevas industrias de más valor fueron cruciales las subvenciones, las exigencias de declaración de origen nacional, las regulaciones sobre inversiones y, sí, a menudo las trabas a la importación.[5] Los países que dependen únicamente del libre comercio (de inmediato pensamos en México) han entrado en decadencia.[6]

Por esto, para los países en vías de desarrollo los tratados comerciales que endurecen las normas, como habría hecho el TPP, son en realidad un arma de doble filo. China no habría sido capaz de llevar a cabo su extraordinariamente exitosa estrategia de industrialización si durante las décadas de los ochenta y noventa el país hubiera estado limitado por las normas de la OMC. Con el TPP, Vietnam habría tenido ciertas garantías de acceso continuado al

mercado de Estados Unidos (las barreras existentes en Estados Unidos ya son bastante bajas), pero, a cambio, tendría que haberse sometido a restricciones sobre subvenciones, normas de patentes y regulación de inversiones.

Y no hay ningún antecedente que indique que para beneficiarse enormemente de la globalización los países pobres necesiten barreras muy bajas o inexistentes en las economías avanzadas. De hecho, hasta la fecha los más extraordinarios ejemplos de crecimiento basados en las exportaciones —Japón, Corea del Sur, Taiwán y China— se produjeron cuando los aranceles de importación de Estados Unidos y Europa se hallaban a niveles moderados y más elevados que en la actualidad.

De modo que para los progresistas a los que les preocupa tanto la desigualdad en los países ricos como la pobreza en el resto del mundo, la buena noticia es que en realidad es posible avanzar en ambos frentes. Pero, para ello, debemos modificar de manera radical nuestro enfoque de los acuerdos comerciales.

Hay muchísimo en juego. La globalización mal gestionada está teniendo importantes consecuencias, no sólo en Estados Unidos, sino también en el resto del mundo desarrollado —en especial en Europa— y en los países con ingresos bajos y medios en los que viven la mayoría de los trabajadores del mundo. Es de capital importancia lograr un equilibrio entre la apertura económica y el derecho a la gestión del espacio político.

Europa al borde del abismo

En ningún sitio son más evidentes que en Europa las dificultades que plantea para el gobierno y la democracia la profunda integración económica. El mercado único europeo y la moneda única suponen un experimento excepcional de lo que en trabajos anteriores he denominado «hiperglobalización».[7] Este experimento ha abierto un

abismo entre la integración económica extensiva y la integración política limitada que no tiene parangón en la historia de las democracias.

Cuando se produjo la crisis financiera y se hizo patente la fragilidad del experimento europeo, las economías más débiles con grandes desequilibrios externos necesitaban una salida rápida. Las instituciones europeas y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tenían la respuesta: una reforma estructural. Sin duda, la austeridad iba a doler. Sin embargo, una importante dosis de reforma estructural —la liberalización de los mercados de trabajo, de producción y de servicios— haría que el dolor fuera soportable y contribuiría a la recuperación del paciente.

Como explico más adelante en este libro, se trató desde el principio de una falsa esperanza.

Es innegable que la crisis del euro ha hecho mucho daño a las democracias políticas de Europa. La confianza en el proyecto europeo se ha erosionado, los partidos políticos de centro se han debilitado y los partidos extremistas, en especial los de extrema derecha, han sido los principales beneficiados. Menos evidente, pero, como mínimo, igual de importante, es el daño provocado por la crisis en las perspectivas de la democracia fuera del estrecho círculo de los países de la eurozona. La triste realidad es que Europa ya no es el brillante faro de la democracia que fue para otros países. De una comunidad de naciones incapaz de frenar la inequívoca deriva autoritaria de uno de sus miembros —Hungría— no se puede esperar que fomente y cimente la democracia en los países de su periferia. Podemos ver con facilidad las consecuencias en un país como Turquía, en el que la pérdida del «ancla europea» ha facilitado los repetidos juegos de poder de Erdogan y, de manera más indirecta, en la vacilación de la Primavera Árabe.

El coste de las políticas económicas equivocadas ha sido en particular gravoso para Grecia. En Grecia, la política ha mostrado todos los síntomas de un país ahogado por el «trilema» de la integración profunda. Es imposible tener al mismo tiempo

hiperglobalización, democracia y soberanía nacional; como máximo, podemos tener dos de las tres.[8] Dado que Grecia, junto con otros países del euro, no quiso renunciar a ninguna de ellas, acabó por no disfrutar de los beneficios de ninguna. Mediante una serie de nuevos programas, el país ha ganado tiempo, pero todavía tiene que salir del atolladero. Aún está por verse si la austeridad y las reformas estructurales acabarán haciendo que el país recupere la salud económica.

La historia sugiere algunas razones para el escepticismo. En una democracia, cuando las exigencias de los mercados financieros y de los acreedores extranjeros chocan con las de los trabajadores, los pensionistas y la clase media del país, habitualmente son los ciudadanos nacionales los que tienen la última palabra.

Por si las ramificaciones de un eventual impago por parte de Grecia no fueran ya lo bastante terroríficas, las consecuencias políticas podrían ser mucho peores. Una desintegración caótica de la eurozona provocaría un daño irreparable al proyecto de integración europeo, el pilar central de la estabilidad política de Europa desde la segunda guerra mundial. Desestabilizaría no sólo la fuertemente endeudada periferia europea, sino también a países clave como Francia y Alemania, que han sido los arquitectos de dicho proyecto.

El peor escenario sería el de una victoria del extremismo político, como la de la década de los treinta. El fascismo, el comunismo y el nazismo nacieron como una reacción contra la globalización que llevaba construyéndose desde finales del siglo XIX, avivando las preocupaciones de grupos que se sentían ninguneados y amenazados por las fuerzas del mercado en expansión y las élites cosmopolitas.

El libre comercio y el patrón oro habían provocado que se le quitase importancia a prioridades nacionales como la reforma social, la construcción nacional y la reafirmación cultural. La crisis económica y el fracaso de la cooperación internacional menoscabaron no sólo a la globalización, sino también a las élites que mantenían el orden existente. Como ha escrito Jeff Frieden, mi

colega de Harvard, eso allanó el camino a dos formas distintas de extremismo. Al enfrentarse a la alternativa entre equidad e integración económica, los comunistas eligieron la reforma social radical y la autosuficiencia económica. Ante la disyuntiva entre afirmación nacional y globalización, los fascistas, los nazis y los nacionalistas eligieron la construcción nacional.[9]

Afortunadamente, el fascismo, el comunismo y otras formas dictatoriales son cosa del pasado. Sin embargo, tensiones parecidas entre la integración económica y la política local llevan tiempo fraguándose. El mercado único europeo ha tomado forma con mucha más rapidez que la comunidad política europea; la integración económica ha pasado por delante de la integración política.

El resultado de esto es que las crecientes preocupaciones por la erosión de la seguridad económica, la estabilidad social y la identidad cultural no podían gestionarse por medio de los canales políticos habituales. Las estructuras políticas nacionales se volvieron demasiado rígidas para ofrecer remedios eficaces, mientras que las instituciones europeas siguen siendo demasiado débiles para exigir lealtad.

La que más se ha beneficiado del fracaso de los centristas es la extrema derecha. En Francia, el Frente Nacional se ha reactivado bajo el mando de Marine Le Pen y se ha convertido en una fuerza política de primer orden, con serias aspiraciones de lograr la presidencia en 2017. En Alemania, Dinamarca, Austria, Italia, Finlandia y los Países Bajos, los partidos populistas de derechas han capitalizado el resentimiento en torno al euro para aumentar sus índices de voto y, en algunos casos, ejercer una gran influencia en sus sistemas políticos nacionales.

La reacción negativa no se limita a los países miembros de la eurozona. En Escandinavia, los demócratas suecos, con raíces neonazis, superaron a los socialdemócratas y a principios de 2017 se han situado en los primeros puestos en las encuestas nacionales. Y en Gran Bretaña, por supuesto, la antipatía hacia Bruselas y el

anhelo de autonomía nacional han desembocado en el *brexit*, a pesar de las advertencias por parte de los economistas de que ello acarrearía consecuencias funestas.

Tradicionalmente, los movimientos políticos de extrema derecha se han alimentado de un sentimiento antiinmigración. Sin embargo, los rescates griego, irlandés y portugués, entre otros, junto a los problemas del euro, les han proporcionado más munición. Los acontecimientos parecen justificar con claridad su euroescepticismo. Cuando a Marine Le Pen le preguntaron si se retiraría de manera unilateral del euro, respondió con seguridad: «Cuando sea presidenta dentro de unos meses, es probable que la eurozona ya no exista».

Como en la década de los treinta, el fracaso de la cooperación internacional ha agravado la incapacidad de los políticos centristas para responder adecuadamente a las demandas económicas, sociales y culturales de sus votantes nacionales. El proyecto europeo y la eurozona han influido en los términos del debate hasta tal punto que con la eurozona hecha trizas la legitimidad de esas élites ha recibido un revés aún más grave.

Los políticos centristas de Europa se han comprometido con una estrategia basada en «más Europa» que es demasiado rápida para aliviar las preocupaciones nacionales, pero no lo suficientemente rápida para crear una verdadera comunidad política de ámbito europeo. Durante demasiado tiempo han seguido un camino intermedio inestable y acuciado por las tensiones. Al aferrarse a una idea de Europa que ha demostrado ser inviable, las élites centristas de Europa han puesto en peligro la idea misma de una Europa unificada.

Los remedios de la crisis europea a corto y largo plazo no son fáciles de discernir a grandes rasgos y los trataremos más adelante. En definitiva, Europa se enfrenta a la misma disyuntiva a la que se ha enfrentado siempre: o se embarca en la unión política o relaja la unión económica. Sin embargo, la mala gestión de la crisis ha hecho

que sea muy difícil ver cómo puede acabar produciéndose ese resultado con el mínimo perjuicio económico y político para los países miembros.

Modas y tendencias en el mundo en vías de desarrollo

Para los países en vías de desarrollo las dos últimas décadas han sido positivas. Mientras Estados Unidos y Europa se tambaleaban debido a la crisis financiera, la austeridad y las reacciones populistas, las economías en vías de desarrollo, encabezadas por China e India, alcanzaron unos índices sin precedentes de crecimiento y de disminución de la pobreza. Y, por una vez, América Latina, el África subsahariana y el sur de Asia pudieron unirse a la fiesta junto a Asia Oriental. Sin embargo, incluso en el momento álgido de los mercados emergentes, podían apreciarse dos nubes de tormenta.

En primer lugar, ¿serían capaces las economías pobres de replicar el camino hacia la industrialización que condujo a un rápido avance económico en Europa, América y Asia Oriental? Y, en segundo, ¿serían capaces de crear las modernas instituciones democráticas liberales que las economías avanzadas actuales crearon el siglo pasado? Me da la impresión de que la respuesta a ambas preguntas es negativa.

Por lo que respecta a la política, lo preocupante es que para construir y mantener regímenes democráticos liberales es necesario cumplir unos prerrequisitos muy especiales. La clave de la dificultad es que a diferencia del caso de las democracias electorales o las dictaduras, los beneficiarios de la democracia liberal por lo general no tienen las cifras ni los recursos de su lado. Tal vez no debería sorprendernos que incluso los países avanzados estén pasando por dificultades para estar a la altura de las normas democráticas liberales. La tendencia natural de los países que no tienen una larga

y profunda tradición liberal es caer en el autoritarismo. Esto tiene consecuencias negativas, no sólo en el desarrollo político, sino también en el económico.

El reto del crecimiento agrava el reto democrático. Uno de los fenómenos económicos más importantes de nuestra época es un proceso al que he denominado «desindustrialización prematura».[10] En parte debido a la automatización en los procesos de fabricación y en parte a la globalización, los países pobres se están quedando sin oportunidades de industrialización mucho antes que sus homólogos de Asia Oriental. Esto no sería ninguna tragedia si, por las razones que trataremos más adelante, la fabricación no fuera tradicionalmente un potente motor para el crecimiento.

En retrospectiva, es evidente que para la mayoría de los mercados emergentes no ha habido un relato de crecimiento coherente. A diferencia de China, Vietnam, Corea del Sur, Taiwán y otros prodigios de la fabricación, la reciente cosecha de paladines del crecimiento no creó demasiadas industrias modernas encaminadas a la exportación. Si rascamos la superficie, nos encontraremos con elevados índices de crecimiento provocados no por la transformación productiva, sino por la demanda nacional, impulsada a su vez por un auge temporal de las materias primas y niveles insostenibles de endeudamiento público o, con mayor frecuencia, privado. Sí, en los mercados emergentes hay muchas empresas de categoría mundial, y es indiscutible la expansión de la clase media. Sin embargo, sólo una pequeñísima parte de la mano de obra de esas economías se destina a empresas productivas, mientras que el resto lo absorben empresas informales e improductivas.

¿En las economías en vías de desarrollo la democracia liberal está condenada al fracaso, o tal vez podría salvarse dándole formas diferentes a las que adopta en las economías avanzadas actuales? ¿Si la industrialización pierde fuerza, qué modelos de crecimiento pueden adoptar los países en vías de desarrollo? ¿Cuáles son las consecuencias de una desindustrialización prematura en los

mercados de trabajo y la inclusión social? Para superar estos novedosos retos futuros, los países en vías de desarrollo necesitarán nuevas y creativas estrategias que utilicen las energías combinadas de los sectores público y privado.

No hay tiempo para el fundamentalismo mercantil

«Uno de los desafíos fundamentales» de nuestra era «es mantener un sistema mercantil internacional abierto y en expansión». Por desgracia, «los principios liberales» del sistema mercantil mundial «son cada vez más atacados». «El proteccionismo se ha vuelto cada vez más habitual.» «Existe un gran peligro de que el sistema falle... o se desmorone en una nefasta réplica de lo que sucedió en la década de los treinta.»

Quizá pienses que estas líneas han sido extraídas de una de las recientes muestras de preocupación aparecidas en los medios de comunicación económicos y financieros sobre la actual postura contraria a la globalización. Lo cierto es que fueron escritas en 1981, hace treinta y seis años.[11]

En aquel momento, en los países avanzados el problema era la estanflación. Y el coco del comercio que acechaba —y se adueñaba — de los mercados globales era Japón, más que China. Estados Unidos y Europa habían reaccionado levantando barreras comerciales e imponiendo «restricciones voluntarias a las exportaciones» a los coches y al acero procedentes de Japón. Estaba a la orden del día hablar del «nuevo proteccionismo» que avanzaba sigilosamente.

Lo que sucedió posteriormente desmentiría las razones de tanto pesimismo hacia el régimen del mercado. En lugar de dirigirse hacia el sur, en las décadas de los noventa y en la primera del siglo XXI el comercio global explotó, impulsado por la creación de la Organización Mundial del Comercio, la proliferación de acuerdos

comerciales y de inversión, tanto bilaterales como nacionales, y el auge de China. Entró en escena una nueva era de la globalización —de hecho, algo más parecido a la hiperglobalización.

En retrospectiva, el «nuevo proteccionismo» de la década de los ochenta no supuso una ruptura radical con el pasado. Tal como ha escrito el científico político John Ruggie, se trató más bien de un caso de mantenimiento del régimen que de su interrupción. Las «salvaguardas» y las restricciones «voluntarias» a las exportaciones (VER por sus siglas en inglés) de la época eran *ad hoc*, pero fueron una reacción necesaria a los desafíos distributivos y de ajuste planteados por la aparición de nuevas relaciones comerciales.[12]

Los economistas y los especialistas en comercio que en aquel entonces gritaban que viene el lobo estaban equivocados. Si los gobiernos hubieran escuchado sus consejos y no hubieran respondido a sus electores, es probable que las cosas hubiesen empeorado. Lo que para los contemporáneos parecía un proteccionismo perjudicial era en realidad una forma de soltar vapor para impedir que la presión política aumentara en exceso.

¿Los observadores están siendo igual de alarmistas con relación a la reacción contraria a la globalización actual? Recientemente el Fondo Monetario Internacional, entre otros, ha advertido de que el crecimiento lento y el populismo podrían provocar un auge del proteccionismo. Según Maurice Obstfeld, economista jefe del FMI, «es de vital importancia defender las posibilidades de aumentar la integración comercial».[13]

Hasta ahora, sin embargo, no hay muchos signos de que los gobiernos estén apartándose de manera decidida de una economía abierta. Es posible que el presidente Trump aún cause estragos en el comercio, pero ha demostrado ser más ladrador que mordedor. La página web globaltradealert.org tiene una base de datos de medidas proteccionistas y es una frecuente fuente de reivindicaciones de proteccionismo progresivo. Haz clic en su mapa interactivo de medidas proteccionistas y verás una explosión de fuegos artificiales

con círculos rojos en todo el mundo. Parece alarmante hasta que haces clic en las medidas liberalizadoras y descubres un número equivalente de círculos verdes.

Esta vez la diferencia radica en que las fuerzas políticas populistas parecen mucho más poderosas y con más posibilidades de ganar elecciones; en parte como respuesta al alto nivel de globalización alcanzado desde la década de los ochenta. No hace demasiado tiempo, habría sido inimaginable la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea o un presidente republicano de Estados Unidos prometiendo incumplir los tratados comerciales, construir un muro para frenar la entrada de inmigrantes mexicanos y sancionar a las empresas que se establecieran en el extranjero. El Estado-nación parece decidido a reafirmarse.

Sin embargo, la lección que hay que extraer de la década de los ochenta es que cierta revocación de la hiperglobalización no necesariamente tiene que ser algo malo, siempre y cuando sirva para mantener una economía mundial razonablemente abierta. En concreto, tenemos que situar los requisitos de la democracia liberal por encima de los del comercio y la inversión internacional. Ese reajuste dejaría mucho espacio para una economía global abierta; de hecho, la haría posible y la sostendría.

Lo que hace que un populista como Donald Trump sea peligroso no son sus propuestas específicas sobre el comercio. Es la plataforma xenófoba e intolerante desde la que parece decidido a gobernar. Y lo cierto es que su política económica no contribuye a una idea coherente de cómo Estados Unidos y una economía mundial abierta pueden prosperar de la mano.

El desafío fundamental al que hacen frente los partidos políticos dominantes en las economías avanzadas actuales es el de concebir una postura y un relato que ahogue el clamor de los populistas. A esos partidos de centroizquierda y centroderecha no habría que pedirles que salvaran a toda costa la hiperglobalización. Los defensores del comercio estarían equivocados si adoptaran políticas no ortodoxas para conseguir apoyo político.

En lugar de eso, deberíamos fijarnos en si sus políticas están impulsadas por un deseo de equidad e inclusión social o bien por impulsos xenófobos y racistas, si quieren ampliar o debilitar el principio de legalidad y el debate democrático y si están tratando de salvaguardar la economía mundial abierta —aunque con diferentes normas básicas— en lugar de socavarla.

Casi con toda seguridad, las revueltas populistas de 2016 pondrán fin a la frenética elaboración de tratados comerciales de las últimas décadas. Aunque es posible que los países en vías de desarrollo suscriban tratados comerciales menores, los dos principales tratados que hay sobre la mesa, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, ya no tenían ningún valor tras la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos.

No deberíamos llorar su pérdida. Por el contrario, deberíamos llevar a cabo un debate honesto y razonado para situar la globalización y el desarrollo sobre una nueva base, conscientes de nuestras nuevas realidades políticas y tecnológicas y colocando en primer término los requisitos de la democracia liberal.

Lograr el equilibrio

El problema de la hiperglobalización no es solamente que se trate de un sueño inalcanzable capaz de suscitar una reacción negativa; al fin y al cabo, el Estado-nación sigue siendo la única alternativa cuando se trata de proporcionar los acuerdos reguladores y legitimadores de los que dependen los mercados. La principal objeción es que la obsesión de nuestras élites y tecnócratas por la hiperglobalización hace que sea más difícil alcanzar los objetivos económicos y sociales: prosperidad económica, estabilidad financiera e inclusión social.

En la actualidad, las preguntas son: ¿A qué grado de globalización deberíamos aspirar en el ámbito del comercio y las finanzas? ¿Siguen teniendo sentido los Estados-nación en una época en la que las revoluciones en el transporte y las comunicaciones han supuesto en apariencia la muerte de la distancia geográfica? ¿Cuánta soberanía nacional deben ceder los Estados a las instituciones internacionales? ¿Qué hacen en realidad los tratados comerciales y cómo podemos mejorarlos? ¿Cuándo socava la democracia la globalización? ¿Qué les debemos, como ciudadanos y Estados, a aquellos que están más allá de nuestras fronteras? ¿Cómo podemos ejercer esas responsabilidades?

Todas esas preguntas requieren que restablezcamos un equilibrio juicioso y sensato entre gobierno nacional y global. Necesitamos una economía mundial plural en la cual los Estados-nación conserven la suficiente autonomía para elaborar sus propios contratos sociales y desarrollar sus propias estrategias económicas. Argumentaré que la imagen convencional de la economía mundial como «patrimonio universal» —en la cual nos veríamos abocados a la ruina económica a menos que cooperemos todos— es sumamente engañosa. Si nuestra política económica fracasa, ello se debe en gran medida a razones más nacionales que internacionales. La mejor manera en que las naciones pueden servir al bien económico mundial es poniendo en orden sus propias economías nacionales.

El gobierno global sigue siendo fundamental en ámbitos como el cambio climático, problema en el que son esenciales las disposiciones globales sobre bienes públicos. Y, en ocasiones, favoreciendo el debate público y la toma de decisiones, las normas globales pueden contribuir a mejorar la política económica nacional. Sin embargo, como argumentaré, los acuerdos globales para mejorar la democracia serían muy diferentes de los tratados que favorecen la globalización y han marcado nuestra época.

Empezaremos por una entidad que se sitúa en el centro mismo de nuestra existencia política y económica, pero que durante décadas ha sido atacada: el Estado-nación.

Capítulo 2

Cómo funcionan las naciones

En octubre de 2016, la primera ministra británica Theresa May sorprendió a muchos cuando despotricó contra la idea de ciudadanía global. «Si crees que eres un ciudadano del mundo —dijo— no eres ciudadano de ninguna parte.»

Su declaración fue recibida con burla y alarma por los medios de comunicación económicos y los comentaristas liberales. «La forma más útil de ciudadanía actual —le reprendió un analista— es una que no se preocupe únicamente de, pongamos, un distrito de Berkshire, sino del planeta.» *The Economist* dijo que se trataba de un giro «xenófobo». Un especialista la acusó de repudiar los valores de la Ilustración y advirtió de «reminiscencias de 1933» en su discurso.[14]

Yo sé cómo es un «ciudadano del mundo»: soy un ejemplo perfecto. Me crie en un país, vivo en otro y tengo pasaporte de ambos. Escribo sobre economía global y mi trabajo hace que tenga que viajar a lugares muy lejanos. Paso más tiempo viajando por otros países que en aquellos de los que soy ciudadano. La mayoría de mis compañeros de trabajo más allegados también han nacido en países extranjeros. Devoro prensa internacional, mientras que la mayoría de las semanas mi periódico local se queda sin abrir. Por lo que respecta a los deportes, no tengo ni idea de lo que hacen los equipos de mi ciudad, pero soy un acérrimo seguidor de un equipo de fútbol del otro lado del Atlántico.

Y, a pesar de todo, la declaración de May me toca la fibra. Contiene una verdad fundamental que, por pasarla por alto, dice mucho de cómo nosotros —la élite financiera, política y tecnocrática del mundo— nos hemos distanciado de nuestros compatriotas y hemos perdido su confianza.

Los economistas y los políticos de la línea dominante tienden a interpretar la reacción negativa como un contratiempo lamentable, impulsado por políticos populistas y xenófobos que han conseguido capitalizar los agravios de aquellos que creen que se han quedado rezagados y han sido abandonados por las élites globalistas. Sin embargo, hoy en día el globalismo está en recesión y el Estado-nación ha demostrado estar muy vivo.

Durante años, ha imperado un absoluto consenso intelectual sobre la disminución de la relevancia del Estado-nación. Se puso de moda el gobierno global; las normas e instituciones internacionales tuvieron que apuntalar la en apariencia irreversible marea de globalización económica y el auge de las sensibilidades cosmopolitas.

El gobierno global se ha convertido en el mantra de la élite de nuestra época. Su argumento era que el aumento de los flujos de bienes, servicios, capital e información a través de las fronteras, provocado por la innovación tecnológica y la liberalización del mercado, había hecho que los países del mundo estuvieran demasiado conectados entre sí para que cualquiera de ellos pudiera resolver sus problemas económicos por sí solo. Necesitamos normas globales, acuerdos globales e instituciones globales. Esta reivindicación sigue siendo hoy tan ampliamente aceptada que cuestionarla sería como afirmar que el sol gira alrededor de la tierra.

Para entender cómo hemos llegado a este punto, examinemos con más detenimiento los argumentos en contra del Estadonación y los argumentos a favor de un gobierno global.

El Estado-nación bajo el fuego

El Estado-nación está considerado categóricamente como un concepto arcaico que no se corresponde con la realidad del siglo XXI. El ataque al Estado-nación va más allá de las divisiones políticas tradicionales y es una de las pocas cosas que unen a liberales y socialistas. «¿Cómo va a garantizarse la unidad económica de Europa, preservando al mismo tiempo la libertad de desarrollo cultural de los pueblos que la forman?» Se preguntaba León Trotski ya en 1934. La respuesta fue deshaciéndose del Estado-nación: «La solución puede alcanzarse... liberando por completo a las fuerzas de producción de las ataduras impuestas por el Estado nacional».[15] A tenor de las actuales dificultades por las que está pasando la eurozona, la respuesta de Trotski parece sorprendentemente moderna. Se trata de una respuesta que suscribirían la mayoría de los economistas neoclásicos.

Muchos filósofos morales actuales se alinean con los economistas liberales al considerar irrelevantes las fronteras nacionales, si no desde un punto de vista descriptivo, sí prescriptivo. Así Peter Singer:

> Si el grupo ante el cual debemos justificarnos es la tribu o la nación, entonces es probable que nuestra moralidad sea tribal o nacionalista. Sin embargo, si la revolución en las comunicaciones ha creado un público global, entonces podemos sentir el deseo de justificar nuestro comportamiento ante el mundo entero. Este cambio proporciona la base material para una nueva ética que servirá a los intereses de todos aquellos que vivimos en este planeta de una manera tal que, retórica aparte, ninguna ética anterior ha hecho posible.[16]

Y Amartya Sen:

> Hay algo de tiranía de ideas en la visión de las divisiones políticas de los Estados (en lo esencial, Estados nacionales) como fundamentales, o no sólo como confinamientos prácticos que deben ser cuestionados, sino como divisiones de significación básica en ética y en filosofía política.[17]

Sen y Singer consideran las fronteras nacionales como un impedimento; un obstáculo práctico que puede y debe superarse a medida que el mundo se vuelve más interconectado a través del comercio y los avances en las comunicaciones.

Mientras tanto, los economistas se mofan del Estado-nación porque es el origen de costes de transacción que impiden una integración económica más plena. Esto no se debe únicamente a que los gobiernos impongan aranceles de importación, controles de capital, visados y otras restricciones en sus fronteras, impidiendo la circulación global de mercancías, dinero y personas. Más fundamentalmente, se debe a que la pluralidad de soberanías crea diferencias jurisdiccionales con sus correspondientes costes transaccionales. En la actualidad, los principales obstáculos a una economía global son las diferencias monetarias, de regímenes legales y de prácticas reguladoras. Con la desaparición de las barreras explícitas, ha aumentado la importancia relativa de dichos costes transaccionales. Los aranceles de importación constituyen hoy en día una minúscula fracción del total de los costes comerciales. James Anderson y Eric van Wincoop calcularon que en el caso de los países avanzados esos costes ascendían a un asombroso 170 por ciento (en términos *ad valorem*), un orden de magnitud superior a los propios aranceles de importación.[18]

Para un economista, esta cantidad es equivalente a dejar billetes de cien dólares en la acera. Eliminemos las diferencias jurisdiccionales, argumentan, y la economía mundial cosechará grandes beneficios del comercio, de manera parecida a lo que sucedió con la liberalización arancelaria multilateral experimentada durante la época de posguerra. Así, el programa comercial global se ha ido centrando cada vez más en intentos de armonizar los regímenes reguladores: desde los estándares sanitarios y fitosanitarios hasta la regulación financiera. Ésa es también la razón por la cual las naciones europeas consideraban importante adoptar una moneda única para hacer realidad su sueño de un mercado

común. La integración económica exige limitar la capacidad de los Estados-nación para emitir su propia moneda, establecer diferentes regulaciones e imponer diferentes normas legales.

La constante vitalidad del Estado-nación

La muerte del Estado-nación se predijo hace mucho. El científico político Stanley Hoffman escribió en 1966: «El tema crítico para cualquier estudiante del orden mundial es el destino del Estado-nación».[19] *Soberanía en peligro* es el título de la obra clásica de Raymond Vernon publicada en 1971.[20] Ambos eruditos acabarían desmintiendo la desaparición del Estado-nación, pero su tono refleja una importante corriente de opinión dominante. Tanto si se trataba de la Unión Europea (en la que se centró Hoffman) como de la empresa multinacional (el tema de Vernon), el Estado-nación ha sido considerado ampliamente como algo superado por los acontecimientos.

No obstante, el Estado-nación se niega a debilitarse. Ha demostrado ser extraordinariamente resistente y sigue siendo el principal factor decisivo de la distribución global de ingresos, el centro neurálgico de las instituciones de apoyo al mercado y el principal objeto de apego y vinculación personal. Tengamos en cuenta algunos hechos.

Para comprobar la intuición de mis estudiantes sobre los factores determinantes de la desigualdad global, el primer día de clase les pregunto si preferirían ser ricos en un país pobre o pobres en un país rico. Les pido que tengan en cuenta únicamente su nivel de consumo, entendiendo por ricos y pobres los pertenecientes al 5 por ciento con mayores y menores ingresos de un país. Por otra parte, un país rico es uno que se encuentra entre el 5 por ciento de los que tienen mayor renta per cápita de la distribución internacional, mientras que uno pobre estaría entre el 5 por ciento

de menor renta per cápita. Con esta información, lo habitual es que la mayoría de los estudiantes respondan que preferirían ser ricos en un país pobre.

De hecho, están tremendamente equivocados. Tal como los he definido, los pobres en un país rico son casi cinco veces más ricos que los ricos en un país pobre.[21] La ilusión óptica que confunde a los estudiantes es que los extremadamente ricos con coches BMW y mansiones cercadas que han visto en los países pobres son una minúscula parte de la población; muy inferior al 5 por ciento en el que les he dicho que se fijen. Cuando tomamos la media superior como un todo, ya hemos descendido de manera espectacular en la escala de renta.

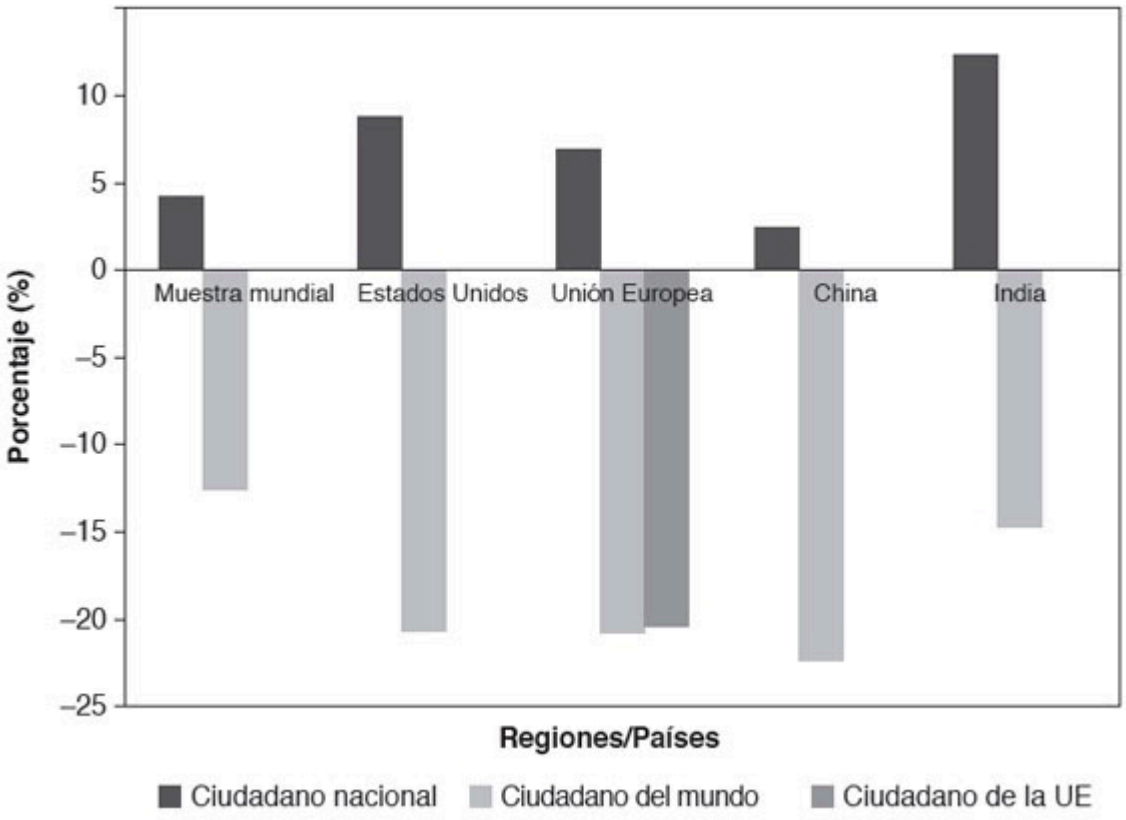
Los estudiantes acaban de descubrir una característica reveladora de la economía mundial: nuestra fortuna económica está determinada principalmente por dónde (en qué país) nacemos y, sólo de manera secundaria, por el lugar que ocupamos en la escala de distribución de ingresos. O, por decirlo en términos más técnicos, pero también más exactos, la mayoría de la desigualdad hace referencia a desigualdad entre naciones, no dentro de ellas.[22] Tanto es así que la globalización ha revocado la importancia de las fronteras nacionales.

En segundo lugar, planteémonos el papel de la identidad nacional. Uno podía imaginar que con el empujón de las afinidades transnacionales, por un lado, y el tirón de las conexiones locales, por otro, los vínculos con el Estado-nación se han ido desgastando. Pero no parece que sea éste el caso. La identidad nacional sigue viva y goza de buena salud, incluso en algunos rincones sorprendentes del mundo. Y ya era así incluso antes de la crisis financiera global y de la reacción populista que vino a continuación.

Para examinar la constante vitalidad de la identificación nacional, acudamos a la Encuesta Mundial de Valores, que abarca a más de ochenta mil individuos de cincuenta y siete países (<http://www.worldvaluessurvey.org/>). A los encuestados se les hizo una serie de preguntas acerca de la intensidad de sus vínculos

locales, nacionales y globales. Medí la intensidad de los vínculos nacionales computando los porcentajes de los encuestados que se mostraron «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con la afirmación «Me considero un ciudadano de [país, nación]». A su vez, medí la intensidad de los vínculos globales en función de los porcentajes de encuestados que se mostraron «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con la afirmación «Me considero un ciudadano del mundo». En cada caso, para llevar a cabo cierta regularización, resté esos porcentajes de porcentajes análogos de «Me considero un miembro de mi localidad». Dicho de otro modo, medí los vínculos nacionales y globales con relación a los vínculos locales. Me he basado en el período comprendido entre 2004 y 2008, ya que la encuesta se llevó a cabo antes de que se produjesen las crisis financieras en Europa y Estados Unidos, y no tiene en cuenta los engañosos resultados debidos a las consecuencias de la recesión económica.

Figura 2.1. **Ciudadanía nacional, global y de la Unión Europea (con relación a la vinculación a la localidad). Porcentajes de encuestados que se mostraron «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con la afirmación «Me considero ciudadano de [país, nación]» y «Me considero un ciudadano del mundo» restados de los porcentajes análogos de «Me considero un miembro de mi localidad».**



Fuente:D. Rodrik, «Who Needs the Nation State?», *Economic Geography*, 89(1), enero de 2013: 1-19.

La figura 2.1 presenta los resultados de toda la muestra global, así como de Estados Unidos, la Unión Europea, China e India de manera individual. Lo destacable no es tanto que la identidad nacional sea mucho más fuerte que la identidad como «ciudadano del mundo»; eso era de esperar. Lo sorprendente, como se aprecia en los porcentajes positivos regularizados de la identidad nacional, es que en apariencia ejerce más fuerza que la pertenencia a la comunidad local. Esta tendencia es generalizada y es más intensa en Estados Unidos e India, dos países inmensos en los que, por el contrario, cabría esperar que los vínculos locales fueran más fuertes que los vínculos con el Estado-nación.

Asimismo, me resulta asombroso que los ciudadanos europeos sientan tan poca vinculación con la Unión Europea. De hecho, como muestra la figura 2.1, a pesar de largas décadas de integración

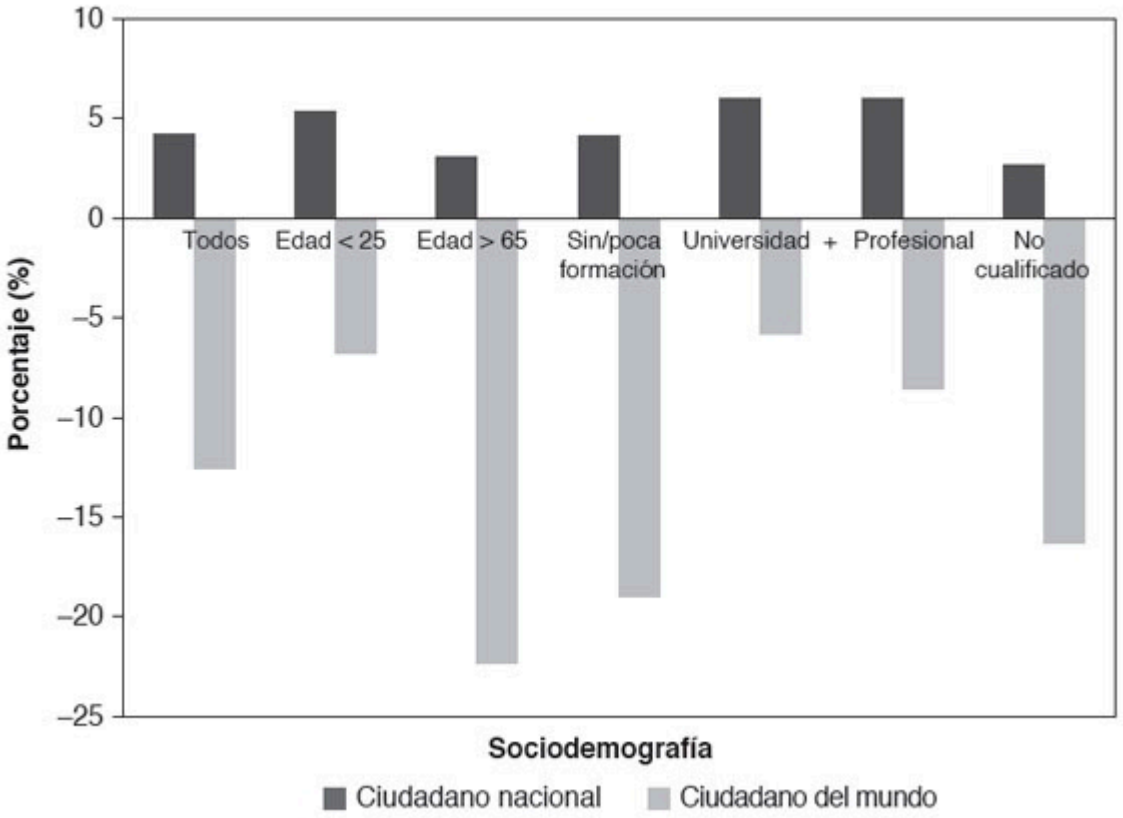
europea y construcción institucional, a los europeos la idea de ciudadanía de la Unión Europea les resulta tan lejana como la de ciudadanía global.

No resulta sorprendente descubrir que desde 2008 los vínculos globales se han desgastado aún más. Los indicadores de la ciudadanía global han descendido de manera significativa, en especial en algunos países europeos: del –18 por ciento al –29 por ciento en Alemania y del –12 por ciento al –22 por ciento en España. (Se trata de comparaciones entre los períodos de 20102014 y 2004-2008.)

Podría objetarse que dichas encuestas ocultan las diferencias entre subgrupos dentro de la población general. Por lo que respecta a sus perspectivas y vínculos, cabría esperar que sobre todo los jóvenes, las personas cualificadas y con formación superior se hubieran desenganchado de sus amarres nacionales y se hubieran vuelto globales. Tal como indica la figura 2.2, entre esos grupos sí existen diferencias en la dirección esperada. Sin embargo, no son tan grandes como cabría pensar y no modifican el resultado general. Incluso entre los jóvenes (menores de veinticinco años), los que han recibido formación universitaria y los profesionales cualificados, la identidad nacional supera a los vínculos locales y, de manera aún más notable, a los globales.

Por último, si quedaban algunas dudas acerca de la constante relevancia del Estado-nación habrán quedado disipadas por la experiencia de las secuelas de la crisis financiera global de 2008. Fueron los legisladores nacionales los que tuvieron que intervenir para impedir un desplome económico: fueron los gobiernos nacionales los que rescataron a los bancos, inyectaron liquidez, proporcionaron estímulos fiscales y emitieron cheques de desempleo. Como dijo en una ocasión de manera memorable el presidente del Banco de Inglaterra Mervyn King, los bancos son globales en la vida y nacionales en la muerte.

Figura 2.2. **Efectos sociodemográficos. Porcentajes de encuestados que se muestran «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con la afirmación «Me considero ciudadano de [país, nación]» y «Me considero un ciudadano del mundo», restados de porcentajes análogos de «Me considero un miembro de mi localidad».**



Fuente:D. Rodrik, «Who Needs the Nation State?», *Economic Geography*, 89(1), enero de 2013: 1-19.

El Fondo Monetario Internacional y el recientemente actualizado G20 no eran más que foros de debate. En la eurozona, las decisiones que determinaban cómo se desarrollaría la crisis se tomaban en las capitales nacionales, desde Berlín a Atenas, no en Bruselas (o Estrasburgo). Y, en última instancia, los gobiernos nacionales fueron los culpables de todo lo que salió mal, y los responsables de lo poco que salió bien.

Un argumento normativo en favor del Estado-nación

Históricamente, el Estado-nación ha estado relacionado de manera estrecha con el progreso económico, social y político. Frenó la violencia interna, tendió redes de solidaridad más allá de las comunidades locales, incentivó los mercados de masas y la industrialización, permitió la movilización de recursos humanos y financieros y fomentó el despliegue de instituciones políticas representativas.[23] Las guerras civiles y el declive económico son el destino habitual de los «Estados fallidos» actuales. Para los habitantes de países estables y prósperos es fácil pasar por alto el papel que desempeñó la construcción del Estado-nación a la hora de superar esos retos. Desde un punto de vista intelectual, la caída en desgracia del Estado-nación es consecuencia en parte de sus logros.

Pero, a la vista de la revolución de la globalización, ¿se ha convertido en verdad el Estado-nación, como entidad política territorialmente definida, en un obstáculo para la consecución de los resultados económicos y sociales deseables? ¿O el Estadonación sigue siendo indispensable para el logro de esos objetivos? Dicho de otro modo, ¿es posible construir una defensa más razonada del Estado-nación, que vaya más allá de afirmar que existe y que no se ha debilitado?

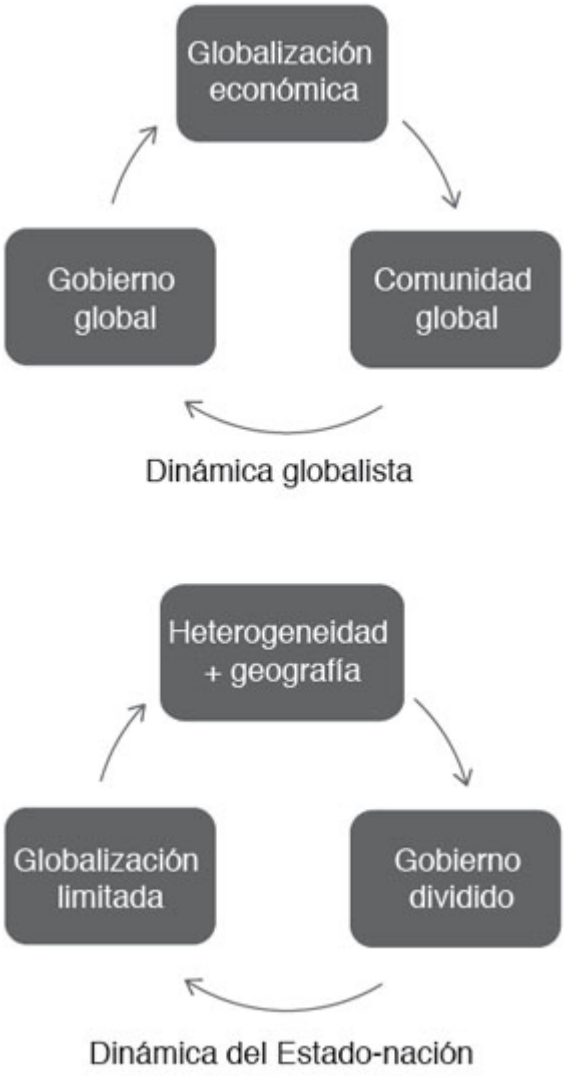
Empezaré por aclarar mi terminología. El Estado-nación evoca connotaciones nacionalistas. En mi exposición no pondré el énfasis en la parte relativa a la «nación» o el «nacionalismo», sino en la parte del «Estado». En concreto, el Estado me interesa como una entidad jurisdiccional delimitada desde un punto de vista espacial. Desde esta perspectiva, veo la nación como una consecuencia de un Estado, no a la inversa. Como dijo Abbé Sieyès, uno de los teóricos de la Revolución francesa: «¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura».[24] No me interesan los debates acerca de qué es una nación, si cada nación debería tener su propio Estado, ni cuántos Estados debería haber.

Por el contrario, quiero desarrollar un argumento sustancial sobre por qué los Estados-nación son en verdad beneficiosos, en especial para la economía mundial. Quiero demostrar que la diversidad de Estados-nación añade valor en lugar de restarlo. Mi punto de partida es que los mercados necesitan normas y que los mercados globales requerirían normas globales. En realidad, una economía global sin fronteras, en la que la actividad económica esté totalmente desvinculada de su base nacional, requeriría instituciones legisladoras transnacionales que se adapten a la escala global y a la dimensión de los mercados. Sin embargo, eso no sería deseable, aun cuando fuera factible. Las normas en favor del mercado no son exclusivas. Por lo tanto, siguen siendo deseables la experimentación y la competencia entre diversos acuerdos institucionales. Asimismo, por lo que respecta a las formas institucionales, las comunidades difieren en cuanto a sus necesidades y preferencias. Y en cuanto a dichas necesidades y preferencias, la historia y la geografía continúan limitando la convergencia.

En consecuencia, admito que para la economía global los Estados-nación son una fuente de desintegración. Lo que afirmo es que un intento de superarlos sería contraproducente. No nos proporcionaría una economía mundial más saneada ni mejores normas.

Mi argumento puede presentarse como un contrapunto al típico relato globalista, descrito gráficamente en la parte superior de la figura 2.3. En este relato, la globalización económica, espoleada por las revoluciones del transporte y de las tecnologías de la comunicación, rompe las barreras sociales y culturales entre personas de diferentes partes del mundo y fomenta una comunidad global. Esto, a su vez, posibilita la construcción de una comunidad *política* global —un gobierno global— que apuntala y refuerza más la integración económica.

Figura 2.3. **Dinámica de refuerzo alternativa**



Fuente:D. Rodrik, «Who Needs the Nation State?», *Economic Geography*, 89(1), enero de 2013: 1-19.

Mi relato alternativo (expuesto en la parte inferior de la figura 2.3) pone de relieve una dinámica diferente, que sostiene que hay un mundo que está dividido desde un punto de vista político y que, económicamente, no está del todo globalizado. Según esta dinámica, la heterogeneidad de las preferencias y la falta de singularidad institucional, junto con la geografía, crean una necesidad de diversidad institucional. La diversidad institucional impide la plena globalización económica. A su vez, la incompleta integración económica refuerza la heterogeneidad y el papel de la distancia.

Cuando las fuerzas de esta segunda dinámica son suficientemente fuertes, como argumentaré que sucede, actuar según las normas de la primera no puede más que crearnos problemas.

La inútil búsqueda de la hiperglobalización

Los mercados dependen de instituciones ajenas al mercado porque no se crean, no se regulan, no se estabilizan ni se legitiman a sí mismos. Todo lo que vaya más allá de un simple intercambio entre vecinos requiere inversiones en transporte, comunicaciones y logística; ejecución de contratos, provisión de información y prevención de engaños; un medio de cambio estable y fiable; acuerdos para que los resultados distributivos sean conformes a las normas sociales; etcétera. Los mercados sostenibles y que funcionan correctamente están respaldados por una amplia gama de instituciones que realizan las funciones determinantes de regulación, redistribución, estabilidad monetaria y fiscal y gestión de conflictos.

Hasta ahora, esas funciones institucionales han sido ejercidas en gran medida por el Estado-nación. A lo largo del período de posguerra, ello no sólo no obstaculizó el desarrollo de los mercados globales, sino que, en muchos sentidos, lo facilitó. La filosofía que había tras el régimen de Bretton Woods, que rigió la economía mundial hasta la década de los setenta, era que las naciones —no sólo las avanzadas, sino también las recientemente independizadas — necesitaban un espacio político dentro del cual administrar sus economías y proteger sus contratos sociales. Los controles de capital, restringiendo la libre circulación financiera entre países, eran considerados un elemento inherente del sistema financiero global. La liberalización mercantil seguía limitada a los bienes manufacturados y a las naciones industrializadas; cuando las importaciones de tejidos y ropa de países que vendían a precios bajos amenazaron el diálogo

social nacional al provocar pérdida de empleos en las industrias y regiones afectadas, éstas se constituyeron también como regímenes especiales.

No obstante, debido en buena medida a la receta de Bretton Woods para entornos políticos nacionales saneados, los flujos mercantiles y de inversión fueron aumentando a pasos agigantados. Tal como ha subrayado John Agnew, la piedra angular de la globalización financiera fueron los sistemas monetarios nacionales, los bancos centrales y las prácticas financieras reguladoras.[25] En el comercio, las que respaldaron la apertura que acabaría por imponerse fueron más las negociaciones políticas nacionales que las normas del GATT.

El Estado-nación fue lo que hizo posible la globalización, pero también el obstáculo definitivo para su profundización. Combinar la globalización con unas políticas nacionales saludables dependía de gestionar bien esta tensión. Si nos desviábamos demasiado hacia la globalización, como sucedió en la década de los veinte, erosionaríamos los mercados que sustentaban las instituciones. Si nos desviábamos demasiado en dirección al Estado, como en la década de los treinta, perderíamos los beneficios del comercio internacional.

A partir de la década de los ochenta, el equilibrio ideológico se inclinó de manera determinante en favor de los mercados y en contra de los gobiernos. Internacionalmente, el resultado fue una presión absoluta en favor de lo que he denominado «hiperglobalización»;[26] el intento de eliminar todos los costes de transacción que obstaculizan el comercio y los flujos de capital. En el ámbito del comercio, el logro supremo de este intento fue la Organización Mundial del Comercio. Las normas del comercio se extendieron ahora a los servicios, la agricultura, las subvenciones, los derechos de propiedad intelectual, los estándares sanitarios y fitosanitarios y otros elementos de lo que antes se consideraban políticas nacionales. En el mundo de las finanzas, la libertad de movimiento de capital se convirtió en la norma, más que la

excepción, con los reguladores centrados en la armonización de las normativas y los estándares financieros. La mayoría de los miembros de la Unión Europea fueron más lejos, reduciendo en primer lugar los movimientos de tipo de cambio entre ellos y, en última instancia, adoptando una moneda única.

El resultado fue que los mecanismos nacionales de gobierno quedaron debilitados, mientras que sus equivalentes globales permanecen incompletos. Los defectos del nuevo enfoque se hicieron evidentes enseguida. Un fallo se debió al hecho de llevar mucho más allá del ámbito del debate y el control político la elaboración de normas sobre materias supranacionales. Este fallo se hizo patente en las constantes protestas sobre el déficit democrático, la falta de legitimidad y la ausencia de voz y responsabilidad. Esas protestas se convirtieron en algo incorporado de manera permanente a la Organización Mundial del Comercio y las instituciones de Bruselas.

Donde la producción normativa siguió siendo nacional, surgió otro fallo. El creciente volumen comercial entre países con diferentes niveles de desarrollo y tratados institucionales muy distintos exacerbó la desigualdad y la inseguridad económica. Lo que fue aún más destructivo, la ausencia de instituciones a escala global que controlen las finanzas nacionales (prestamista de última instancia, seguro de depósitos, leyes concursales y estabilizadores financieros) hizo que las finanzas globales fueran una fuente de inestabilidad y de crisis periódicas de enormes proporciones. Las políticas nacionales por sí solas eran inadecuadas para abordar los problemas creados por la extrema apertura económica y financiera.

Como cabría esperar, los países a los que mejor les fue con el nuevo régimen fueron aquellos que no permitieron que su entusiasmo por el libre comercio y la libre circulación de capital les hiciera dar lo mejor de sí. Desde luego, uno de los principales beneficiarios de la apertura económica de otros fue China, que maquinó la más impresionante reducción de la pobreza y los mejores resultados de crecimiento de la historia. Pero, por su parte, llevó a

cabo una estrategia muy prudente que combinaba políticas industriales amplias con una liberalización diferida de las importaciones y controles de capital. En la práctica, China jugó al juego de la globalización según las reglas de Bretton Woods, no según las de la hiperglobalización.

¿Es el gobierno global factible o deseable?

Hasta la fecha, la opinión generalizada es que los males de la globalización se derivan del desequilibrio entre la naturaleza global de los mercados y la naturaleza nacional de las normas que los rigen. Por lógica, el desequilibrio únicamente puede corregirse de dos maneras: expandiendo el gobierno más allá del Estado-nación o limitando el alcance de los mercados. Entre los entendidos, sólo se plantea la primera opción.

Gobierno global significa cosas diferentes para personas diferentes. Para las autoridades oficiales, se refiere a nuevos foros intergubernamentales, como el G20 y el Foro de Estabilidad Financiera. Para algunos analistas significa la aparición de redes de legisladores transnacionales que establecen normas comunes que van desde los estándares sanitarios hasta los de adecuación de capital.[27] Para otros analistas, se trata de regímenes de «gobierno privado», como el comercio justo y la responsabilidad social corporativa.[28] Otros más, imaginan el desarrollo de procedimientos administrativos globales que dependen «del debate local, se basa en comparaciones globales y se mueve en un espacio de razones públicas».[29] Para muchos activistas, significa más poder para las organizaciones no gubernamentales.

Ni qué decir tiene que tales formas emergentes de gobierno siguen siendo débiles. Sin embargo, la verdadera cuestión es si pueden desarrollarse y volverse lo bastante fuertes para sostener la hiperglobalización e incentivar el surgimiento de identidades verdaderamente globales. No creo que puedan. Desarrollo mi

argumento en cuatro pasos: 1) las instituciones en favor del mercado no son excepcionales, 2) por lo que respecta a las formas institucionales, las comunidades difieren en cuanto a sus necesidades y preferencias, 3) la distancia geográfica limita la convergencia de esas necesidades y preferencias, y 4) es deseable la experimentación y la competencia entre diversas formas institucionales.

Las instituciones en favor del mercado no son excepcionales

Como he hecho antes, es relativamente sencillo especificar las *funciones* que cumplen las instituciones en favor del mercado. Crean, regulan, estabilizan y legitiman los mercados. Sin embargo, otra historia es especificar la *forma* que deberían adoptar dichas instituciones. No hay razones para creer que esas funciones puedan cumplirse únicamente de unas maneras determinadas, ni para pensar que sólo hay una gama limitada de variaciones posibles. Dicho de otro modo, la función institucional no adopta una única forma.

En cierto modo, todas las sociedades avanzadas son variaciones de una economía de mercado en la que predomina la propiedad privada. Sin embargo, históricamente Estados Unidos, Japón y las naciones europeas han evolucionado en organizaciones que difieren de manera considerable. Esas diferencias se plasman en prácticas divergentes en los mercados laborales, el gobierno corporativo, los sistemas de bienestar social y los enfoques reguladores. Que esas naciones hayan conseguido generar cantidades comparables de riqueza bajo normas distintas es un importante recordatorio de que no existe un único sello distintivo para el éxito económico. Sí, los mercados, los incentivos, los derechos de propiedad, la estabilidad y la predictibilidad son importantes, pero no requieren soluciones cortadas por el mismo patrón.

El rendimiento económico fluctúa, incluso entre los países avanzados, de modo que son habituales las modas institucionales. En las últimas décadas, la democracia social europea, la política industrial de estilo japonés, el modelo de gobierno y de financiación corporativa de Estados Unidos y el capitalismo estatal de China se han puesto periódicamente de moda para luego perder interés al disminuir su popularidad. La imitación institucional rara vez tiene éxito, a pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para establecer «buenas prácticas».

Una de las razones es que los elementos del panorama institucional tienden a relacionarse de manera complementaria unos con otros, condenando al fracaso las reformas parciales. Por ejemplo, a falta de programas de formación en el mercado laboral y de redes adecuadas de seguridad, puede ser contraproducente desregular los mercados laborales facilitando el despido de los trabajadores por parte de las empresas. Sin una tradición de accionistas fuertes que limiten la asunción de riesgos, puede ser un desastre permitir a las instituciones financieras que se autorregulen. En su conocido libro *Varieties of Capitalism*, Peter Hall y David Soskice identificaron dos grupos institucionales diferenciados en las economías avanzadas, a los que denominaron «economías de mercado liberales» y «economías de mercado coordinadas».[30] Por supuesto, si nos fijamos en Asia podemos identificar otros modelos.

El punto fundamental tiene que ver con la inherente maleabilidad de los diseños institucionales. Tal como ha subrayado Roberto Unger, no hay razón para pensar que el abanico de divergencia institucional que en la actualidad apreciamos en el mundo agote todas las variables posibles.[31] Las funciones institucionales deseadas —conciliar los incentivos privados con la conveniencia social, establecer la macroestabilidad, lograr la justicia social— pueden generarse de innumerables maneras, sólo limitadas

por nuestra imaginación. La idea de que exista una serie de instituciones que apliquen las mejores prácticas posibles es una ilusión.

Esto no quiere decir que las diferencias en los acuerdos institucionales no tengan consecuencias reales. La maleabilidad institucional no quiere decir que las instituciones actúen siempre de manera adecuada: es evidente que hay numerosas sociedades cuyas instituciones no logran proporcionar los incentivos adecuados para la producción, la inversión y la innovación, y no digamos la justicia social. Pero incluso entre las sociedades relativamente exitosas, a menudo diferentes configuraciones institucionales tienen diferentes consecuencias para grupos distintos. Por ejemplo, comparadas con las economías coordinadas de mercado, las economías liberales de mercado ofrecen más oportunidades a los miembros más creativos y triunfadores de la sociedad, pero también tienden a provocar una mayor desigualdad e inseguridad jurídica para los miembros de su clase trabajadora. Richard Freeman ha demostrado que los entornos con un mercado laboral más regulado generan menos dispersión salarial, pero no necesariamente mayores índices de desempleo.[32]

Aquí existe una analogía interesante con el segundo teorema fundamental de la economía del bienestar. El teorema sostiene que cualquier equilibrio que esté de acuerdo con Pareto puede lograrse como resultado de un equilibrio competitivo con una adecuada distribución de recursos. En la práctica, los acuerdos institucionales son las normas que determinan la asignación de derechos a los recursos de una sociedad; determinan la distribución de los recursos en el sentido más amplio del término. Cada resultado coherente con Pareto puede sostenerse por un conjunto diferente de normas. Y a la inversa, cada conjunto de normas tiene el potencial de generar un resultado diferente coherente con Pareto. (Digo potencial porque, sin duda, las normas «malas» darán origen a resultados inferiores a Pareto.)

De acuerdo con Pareto, no está claro cómo podemos elegir *ex ante* entre equilibrios. Es precisamente esta indeterminación la que hace difícil la elección entre instituciones alternativas, que es mejor dejar en manos de las propias comunidades políticas.

Heterogeneidad y diversidad

Immanuel Kant escribió que la religión y el lenguaje dividen a la gente e impiden una monarquía universal.[33] Pero hay muchas otras cosas que nos dividen. Como he expuesto en el apartado anterior, los acuerdos institucionales tienen consecuencias distintas en la distribución del bienestar y en muchos otros aspectos de la vida económica, social y política. No nos ponemos de acuerdo en cómo equilibrar la igualdad y la oportunidad, la seguridad económica y la innovación, la estabilidad y el dinamismo, los resultados económicos y los valores sociales y culturales, y muchas otras consecuencias de decisiones institucionales. En definitiva, las diferencias en cuanto a las preferencias son el principal argumento contra la armonización institucional global.

Pensemos cómo se tendrían que regular los mercados financieros. Hay muchas decisiones que tomar. ¿Habría que separar la banca comercial de la banca de inversión? ¿Debería ponerse un límite al tamaño de los bancos? ¿Debería existir un seguro de depósitos y, en caso afirmativo, qué debería cubrir? ¿Se les debería permitir a los bancos negociar por cuenta propia? ¿Cuánta información deberían revelar sobre sus operaciones? ¿Las bonificaciones de los ejecutivos deberían ser fijadas por los directivos, sin controles reguladores? ¿Cuáles deberían ser los requisitos de capital y liquidez? ¿Todos los contratos de derivados deberían negociarse en el mercado de valores? ¿Cuál debería ser el papel de las agencias de calificación crediticia? Etcétera.

Hay que encontrar un término medio entre la innovación financiera y la estabilidad financiera. Un enfoque poco estricto de la regulación maximizará el alcance de la innovación financiera (el desarrollo de nuevos productos financieros), pero a costa de aumentar las probabilidades de que se produzcan crisis financieras y cracs. Una regulación fuerte reducirá la incidencia y los costes de las crisis, pero potencialmente a costa de aumentar el coste de la financiación y de excluir muchos de sus beneficios. No existe un único punto intermedio ideal. Exigir que las comunidades con diferentes preferencias en cuanto a la relación entre innovación y estabilidad adopten la misma solución puede tener la virtud de que ello reducirá los costes de transacción de las finanzas. Sin embargo, eso tendría lugar a costa de imponer acuerdos que no están en sintonía con las preferencias locales. Éste es el problema al que se enfrenta en la actualidad la regulación financiera, con los bancos presionando en favor de normas globales comunes y las asambleas legislativas y los responsables políticos de cada país oponiéndose a ello.

Aquí hay otro ejemplo de la regulación alimentaria. En un controvertido caso de 1998, la Organización Mundial del Comercio se alineó con Estados Unidos al legislar que la prohibición impuesta por la Unión Europea sobre la carne de vaca criada con determinadas hormonas de crecimiento, contravenía el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Resulta interesante el hecho de que la prohibición no discriminaba a las exportaciones, sino que se aplicaba tanto a la carne importada como a la nacional. En apariencia, tras la prohibición no había una estrategia proteccionista, había sido impulsada por los *lobbies* de consumidores de Europa, que estaban alarmados ante los posibles perjuicios que podía comportar para la salud. No obstante, la Organización Mundial del Comercio determinó que la prohibición incumplía el requisito del Acuerdo MSF según el cual las políticas de actuación debían basarse en «pruebas científicas». (En un caso parecido de 2006, la Organización Mundial del Comercio también falló en contra de las

restricciones de la Unión Europea a los alimentos y semillas modificados genéticamente [OMG], considerando, de nuevo, que la valoración científica de la Unión Europea sobre los riesgos no era adecuada.)

De hecho, hasta la fecha, existen muy pocas pruebas de que las hormonas de crecimiento representen una amenaza para la salud. La Unión Europea argumentó que había aplicado un principio más amplio, no contemplado explícitamente por la Organización Mundial del Comercio, el «principio de precaución», que permite tener más prudencia ante la incertidumbre científica. El principio de precaución invierte la carga de la prueba. En lugar de preguntar: «¿Existen pruebas razonables de que las hormonas del crecimiento o los OGM tengan efectos adversos?», hace que los legisladores se pregunten: «¿Estamos razonablemente seguros de que *no* los tienen?». En muchos ámbitos indeterminados del saber científico, la respuesta a ambas preguntas puede ser no. Que el principio de precaución tenga o no sentido depende tanto del grado de aversión al riesgo como de hasta qué punto los potenciales efectos adversos sean importantes e irreversibles.

Tal como argumentó (sin éxito) la Comisión Europea, las decisiones normativas no pueden tomarse exclusivamente sobre bases científicas. Debe jugar un papel determinante la política, que aglutina las preferencias de una sociedad en cuanto al riesgo. Es razonable esperar que el resultado varíe en función de las sociedades. Algunas (como Estados Unidos) optarán por precios más bajos; otras (como la Unión Europea) preferirán una mayor seguridad.

La sostenibilidad de los acuerdos institucionales depende también del nivel de desarrollo y de la trayectoria histórica. Es célebre la afirmación de Alexander Gerschenkron de que los países atrasados necesitarían instituciones —como grandes bancos e inversiones públicas— diferentes de las presentes en los industrializados.[34] En gran medida, sus argumentos han sido

corroborados. Sin embargo, incluso entre las naciones en vías de desarrollo de rápido crecimiento, hay una variación institucional considerable. Lo que funciona en un lugar, rara vez funciona en otro.

Pensemos en el modo en que algunas de las naciones en vías de desarrollo más prósperas se incorporaron a la economía mundial. Durante las décadas de los sesenta y setenta, Corea del Sur y Taiwán dependían en gran medida de las subvenciones a la exportación para impulsar a sus empresas al exterior y sólo liberalizaron su régimen importador de manera gradual. China estableció zonas económicas especiales en las cuales a las empresas exportadoras se les permitía operar bajo normas diferentes a las aplicables a las empresas estatales y otras centradas en el mercado interno. Chile, por el contrario, siguió el modelo canónico y redujo drásticamente las barreras a la importación para obligar a las empresas nacionales a competir con empresas extranjeras directamente en el mercado nacional. Si se hubiera aplicado en China, la estrategia chilena habría sido un desastre, ya que habría provocado la pérdida de millones de empleos en las empresas estatales y unas consecuencias sociales incalculables. Y el modelo chino no habría funcionado en Chile, una nación pequeña que no representa un destino evidente para muchas empresas multinacionales.

Alberto Alesina y Enrico Spolaore han estudiado cómo la heterogeneidad en cuanto a las preferencias interactúa con los beneficios de escala para determinar endógenamente el número y el tamaño de las naciones. En su modelo básico, los individuos difieren en cuanto a sus preferencias sobre el tipo de bienes públicos —o, en mis términos, de los acuerdos institucionales específicos— proporcionados por el Estado.[35] Cuanto más grande sea la población a la que se proporciona el bien público, menor será el coste unitario del suministro. Por otro lado, cuanto más grande sea la población, mayor será el número de personas que consideren que sus preferencias son desatendidas por el bien público proporcionado. Los países pequeños tienen más capacidad de responder a las

necesidades de sus ciudadanos. El número óptimo de jurisdicciones o Estados-nación sacrifica los beneficios de escala por la heterogeneidad de los costes de suministro del bien público.

La importante aportación del análisis del modelo de AlesinaSpolaore es que no tiene demasiado sentido optimizar la dimensión del tamaño del mercado (y eliminar las diferencias jurisdiccionales) cuando existe heterogeneidad en las preferencias en la dimensión institucional. El marco no nos dice si en la actualidad tenemos demasiadas naciones o demasiado pocas. Sin embargo, sí que sugiere que un sistema de gobierno mundial dividido es el precio que tenemos que pagar por acuerdos institucionales que son, al menos en principio, más adecuados a las preferencias y necesidades locales.

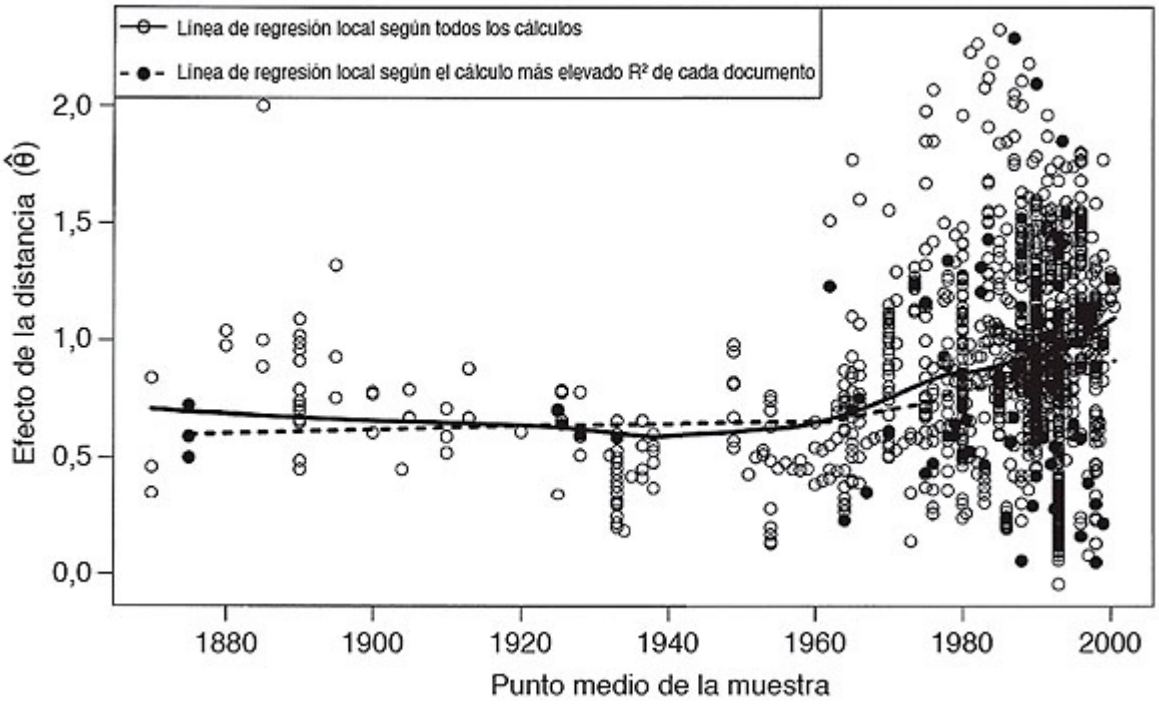
Vidas distantes: los límites de la convergencia

En el debate sobre la heterogeneidad tenemos que tener en cuenta una importante salvedad: en concreto, la naturaleza *endógena* de muchas de las diferencias que separan a las comunidades. Que la cultura, la religión y la lengua son en parte un efecto secundario de los Estados-nación es un viejo tema que recorre la larga senda de la literatura sobre nacionalismo. De Ernest Renan en adelante, los teóricos del nacionalismo han subrayado que las diferencias culturales no son innatas y pueden ser creadas por las políticas estatales. La educación, en especial, es uno de los principales vehículos a través de los cuales se moldea la identidad nacional. El origen étnico tiene cierto grado de exogeneidad, pero su prominencia a la hora de definir la identidad es también una función de la fuerza del Estado-nación. Un residente en Turquía que se define como musulmán es potencialmente miembro de una comunidad global, mientras que un «turco» guarda fidelidad en primer lugar al Estado turco.

Lo mismo puede decirse de otras características sobre las cuales las comunidades difieren. Si los países pobres tienen necesidades características derivadas de sus bajos niveles de ingresos, tal vez cabría esperar que dichas distinciones desaparecieran al converger los niveles de ingresos. Si las sociedades tienen diferentes preferencias en cuanto al riesgo, la estabilidad, la igualdad, etcétera, del mismo modo sería de esperar que dichas diferencias se redujeran como resultado de una mayor comunicación y un mayor intercambio económico a través de las fronteras jurisdiccionales. Las diferencias de hoy pueden exagerar las diferencias de mañana. En un mundo en el que las personas son liberadas de sus amarras locales, también son liberadas de sus idiosincrasias y sesgos locales. La heterogeneidad individual seguirá existiendo, pero no tiene por qué estar correlacionada con el espacio geográfico.

En esos argumentos hay algo de verdad, pero también son contrarrestados por un conjunto considerable de pruebas que sugiere que la distancia geográfica continúa provocando consecuencias de localización significativas a pesar de la evidente reducción de los costes de los transportes y las comunicaciones y otras barreras creadas por el hombre. En este sentido, uno de los estudios más impactantes fue el realizado por Anne-Celia Disdier y Keith Head, el cual se centraba en el efecto de la distancia sobre el comercio internacional a lo largo de la historia.[36] En la bibliografía comercial empírica, es un hecho analizado que con la distancia geográfica entre las partes el volumen del comercio bilateral se reduce. La elasticidad típica de la distancia se sitúa en torno a –1,0, lo que significa que el comercio se reduce un 10 por ciento por cada 10 por ciento que aumenta la distancia. Se trata de un efecto muy considerable. Es de suponer que lo que subyace no son sólo los costes del transporte y de las comunicaciones, sino la falta de familiaridad y las diferencias culturales. (A menudo, las diferencias lingüísticas se controlan de manera separada.)

Figura 2.4. **Efecto estimado de la distancia ($\hat{\theta}$) a lo largo del tiempo**



Fuente:Disdier, A.-C., y Head, K. 2008. «The Puzzling Persistence of the Distance Effect on Bilateral Trade», *The Review of Economics and Statistics* 90(1): 37-48. Con autorización de MIT Press Journals.

Recopilando 1.467 efectos de la distancia de 103 documentos que cubrían flujos comerciales en diferentes momentos, Disdier y Head llevaron a cabo un metaanálisis y se toparon con un resultado sorprendente: en la actualidad la distancia importa más que a finales del siglo XIX. Desde la década de los sesenta, el efecto de la distancia parece haber aumentado y desde entonces se mantiene constantemente elevado (véase la figura 2.4). En todo caso, la globalización parece haber aumentado la penalización que la distancia geográfica impone sobre el intercambio económico. Asimismo, esta aparente paradoja fue confirmada por Matias Berthelon y Caroline Freund, que utilizando un conjunto de datos constante apreciaron un incremento (en valor absoluto) de la elasticidad de la distancia de –1,7 a –1,9 entre 1985 y 1989 y entre 2001 y 2005. Berthelon y Freund demostraron que el resultado no se

debía a un cambio constitutivo de baja a alta elasticidad de los bienes, sino a «un impacto significativo y creciente de la distancia sobre el comercio en casi el 40 por ciento de las industrias».[37]

Por un momento dejemos de lado este rompecabezas y fijémonos en otro tipo de prueba totalmente diferente.[38] A mediados de la década de los noventa, un nuevo plan urbanístico en la periferia de Toronto facilitó un experimento interesante. Desde sus cimientos, las casas fueron construidas con las últimas infraestructuras de telecomunicaciones por banda ancha y estaban dotadas de las más nuevas tecnologías de internet. Los residentes de Netville (nombre ficticio) tenían acceso a internet de alta velocidad, videoteléfono, música online, servicios sanitarios online, foros de debate y toda una serie de aplicaciones educativas y de entretenimiento. Esas nuevas tecnologías hacían de la ciudad un lugar ideal para formar ciudadanos globales. Los habitantes de Netville habían sido liberados de la tiranía de la distancia. Podían comunicarse con cualquier persona del mundo con la misma facilidad que con un vecino, crear sus propios vínculos globales y formar parte de comunidades virtuales en el ciberespacio. Sería de esperar que empezaran a definir sus identidades e intereses en términos cada vez más globales y menos locales.

En realidad, lo que sucedió fue algo muy diferente. Problemas técnicos experimentados por el proveedor de telecomunicaciones dejaron algunos hogares sin conexión a la red de banda ancha. Esta situación permitió a los investigadores comparar las viviendas conectadas y las desconectadas y llegar a ciertas conclusiones acerca de las consecuencias de estar conectados. Lejos de dejar que los vínculos locales se debilitaran, las personas conectadas estrecharon sus lazos sociales locales existentes. En comparación con los residentes no conectados, conocían más a sus vecinos, hablaban con ellos más a menudo, los visitaban con más frecuencia y realizaban más llamadas telefónicas locales. Era más probable que organizaran acontecimientos locales y que movilizaran a la comunidad para abordar problemas comunes. Utilizaban su red

informática para facilitar una serie de actividades sociales, desde la organización de barbacoas hasta ayudar a los niños a hacer los deberes. En Netville se daba, como dijo uno de sus habitantes, «una cercanía que no suele verse en muchas comunidades». Lo que se suponía que iba a provocar una vinculación y una conexión global, en realidad había fortalecido los vínculos sociales locales.

Existen muchos otros ejemplos que desmienten la muerte de la distancia. Un estudio identificó en internet fuertes efectos «gravitatorios»: «Los estadounidenses tienen más tendencia a visitar páginas webs de países cercanos, haciendo incluso abstracción de la lengua, los ingresos, el origen inmigrante, etcétera».[39] Por lo que respecta a productos digitales relacionados con la música, los juegos y la pornografía, un aumento del 10 por ciento en la distancia física reduce en un 33 por ciento la probabilidad de que un estadounidense visite la página web —una elasticidad de la distancia aún mayor (en valor absoluto) que la del comercio de bienes.

A pesar de la evidente reducción de los costes de transporte y comunicación, a menudo la localización de la producción de productos comercializados de manera global viene determinada por efectos de aglomeración regional. Cuando, recientemente, *The New York Times* investigó por qué el iPhone de Apple se fabrica en China en lugar de en Estados Unidos, la respuesta resultó tener muy poco que ver con la ventaja comparativa. China ya había desarrollado una gigantesca red de proveedores, ingenieros y trabajadores entregados en un complejo conocido informalmente como Foxconn City, que aportaba a Apple unos beneficios que Estados Unidos no podía igualar.[40]

Desde un punto de vista más general, cuando los mercados de bienes, capital y tecnología se vuelven más integrados, los ingresos y la productividad no siempre muestran una tendencia a converger. La primera era de la globalización de la economía provocó una gran divergencia en los ingresos entre los países industrializados del centro y las regiones atrasadas de la periferia especializadas en materias primas. De manera parecida, durante la época de

posguerra, la convergencia económica ha sido la excepción y no la norma. Tal vez el desarrollo económico depende más que nunca de lo que sucede en casa. Si la economía mundial ejerce una influencia homogeneizadora, ésta es, en el mejor de los casos, parcial, teniendo que competir con muchas otras influencias en sentido contrario.

Una de dichas influencias compensatorias son las relaciones basadas en la proximidad. Muchos, si no la mayoría, de los intercambios se basan en relaciones, no en mercados anónimos de manual. La distancia geográfica protege las relaciones. Como dijo Ed Leamer: «La geografía, ya sea física, cultural o informativa, limita la competencia, ya que por lo que respecta a los costes entre compradores y vendedores situados "cerca" unos de otros crea relaciones ventajosas».[41] Sin embargo, las relaciones también hacen que la geografía juegue un papel importante. Una vez realizadas las inversiones específicas para la relación, la geografía cobra más importancia. El iPhone se podría haber producido en cualquier parte, pero una vez establecidas las relaciones con los proveedores locales hay efectos disuasorios que hacen que a Apple le resulte difícil desplazarse a otro lugar.

El progreso tecnológico tiene un efecto ambiguo sobre la importancia de las relaciones. Por un lado, en las relaciones mercantiles, la disminución de los costes de transporte y comunicaciones reduce el efecto protector de la distancia. Puede facilitar la creación de relaciones a larga distancia que atraviesan las fronteras nacionales. Por otro, el aumento de la complejidad y la diferenciación de los productos, junto con el paso de la producción en masa de Ford a nuevas formas diversificadas de aprendizaje, hacen aumentar la importancia relativa de las relaciones circunscritas espacialmente. La nueva economía se basa en el conocimiento tácito, la confianza y la cooperación, cosas que todavía dependen del contacto humano. Como dijo Kevin Morgan, alcance espacial no equivale a «profundidad social».[42]

De ahí que incluso en ausencia de diferencias jurisdiccionales, la segmentación del mercado sea una característica natural de la vida económica. Ni la convergencia económica ni la homogeneización de preferencias son una consecuencia inevitable de la globalización.

Experimentación y competencia

Por último, dado que no hay una forma fija ideal de las instituciones y que la diversidad es la norma y no la excepción, un sistema de gobierno dividido presenta una ventaja adicional. Permite la experimentación, la competencia entre formas institucionales y el aprendizaje mutuo. No cabe duda de que cuando se refiere a las normas de la sociedad, el método de prueba y error puede ser costoso. No obstante, la diversidad institucional entre las naciones se parece tanto como cabría esperar a un laboratorio en la vida real. Josiah Ober ha analizado cómo la competencia entre las ciudades-Estado griegas durante los años 800-300 a. C. fomentó la innovación institucional en los ámbitos de la ciudadanía, el derecho y la democracia, manteniendo la relativa prosperidad de la antigua Grecia.[43]

La competencia institucional puede tener aspectos negativos. Uno de ellos es la idea del siglo XIX de una competencia darwiniana entre Estados, en la cual las guerras son las que permiten el progreso y la autorrealización de la humanidad.[44] La igualmente tonta, aunque menos necia, idea moderna equivalente es la noción de competencia económica entre naciones, según la cual el comercio global es considerado un juego de suma cero. Ambas ideas se basan en la creencia de que el objetivo de la competencia es conducirnos al modelo perfecto. Sin embargo, la competencia actúa de diversas maneras. En los modelos económicos de «competencia monopolística», los productores no sólo compiten en el precio, sino también en la variedad, diferenciando sus productos de los de los

demás.[45] Del mismo modo, las jurisdicciones nacionales pueden competir ofreciendo «servicios» institucionales diferenciados en cuanto a las dimensiones a las que me he referido antes.

Una preocupación constante es que la competencia institucional dé inicio a una carrera descendente. Para atraer recursos móviles —capital, empresas multinacionales y profesionales cualificados—, las jurisdicciones deberán reducir sus exigencias y flexibilizar sus normas en una inútil dinámica de superar a otras jurisdicciones. Una vez más, este argumento pasa por alto la naturaleza multidimensional de los acuerdos institucionales. Supuestamente, con el fin de alcanzar determinados objetivos se adoptan regulaciones o estándares más estrictos: ofrecen beneficios compensatorios en otras partes. Tal vez todos deseemos ser libres de circular a la velocidad que queramos, pero muy pocos de nosotros nos mudaríamos a un país en el que no existiera un límite de velocidad y en el que, como resultado de ello, los accidentes de tráfico fueran mucho más habituales. En la misma línea, una normativa laboral exigente daría lugar a unos trabajadores más felices y productivos; una regulación financiera más estricta, a una mayor estabilidad económica; e impuestos más elevados, a mejores servicios públicos, tales como escuelas, infraestructuras, parques, etcétera. La competencia institucional puede fomentar una carrera hacia arriba.

El único ámbito en el que se ha documentado una cierta carrera descendente es el del impuesto de sociedades. La competencia tributaria ha jugado un papel importante en la considerable reducción desde principios de la década de los ochenta del impuesto de sociedades en todo el mundo. En un estudio realizado en los países de la OCDE, los investigadores llegaron a la conclusión de que cuando otros países reducen el tipo legal impositivo del impuesto de sociedades en un punto porcentual, el país en cuestión reduce su tipo impositivo 0,7 puntos porcentuales.[46] El estudio reflejó que la competencia tributaria internacional únicamente tiene lugar entre países que han eliminado sus controles de capital. Cuando dichos

controles están presentes, el capital y los beneficios no pueden moverse con tanta facilidad a través de las fronteras nacionales y no hay una presión a la baja de los impuestos sobre el capital. De modo que a la hora de impulsar la reducción de los tipos del impuesto de sociedades, la eliminación de controles de capital parece ser un factor determinante.

Por otro lado, en las normas laborales y medioambientales o en la regulación financiera hay escasas pruebas de carreras parecidas descendentes. A menudo la naturaleza geográficamente limitada de las jurisdicciones nacionales presenta una restricción natural al impulso descendente. Si quieres ser partícipe de esos servicios, tienes que estar en esa jurisdicción. Pero la competencia tributaria del impuesto de sociedades también es un recordatorio de que los costes y beneficios no tienen por qué anularse siempre exactamente. Aunque no sea un sustituto perfecto del abastecimiento local, el comercio internacional permite que desde una jurisdicción con impuestos bajos una empresa sirva a un mercado con impuestos elevados. El problema se agudiza en especial cuando el acuerdo en cuestión tiene un motivo solidario y es explícitamente redistributivo (como en muchos ejemplos tributarios). En tales casos, es deseable impedir un «arbitraje regulador», incluso si ello significa endurecer los controles fronterizos.

¿Qué hacen los ciudadanos del mundo?

Volvamos a los comentarios de Theresa May al principio de este capítulo. ¿Qué significa ser un «ciudadano del mundo»? El diccionario de la Real Academia Española define *ciudadano* como «persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes». Por lo tanto, la

ciudadanía presupone un sistema de gobierno establecido —un Estado— del que se es miembro. Los países tienen sistemas de gobierno; el mundo no.

Los defensores de la ciudadanía global reconocen enseguida que no tienen en mente un significado literal. Piensan de manera figurada. Argumentan que las revoluciones tecnológicas en las comunicaciones y la globalización económica han unido a ciudadanos de diferentes países. El mundo se ha reducido, y debemos actuar teniendo en mente las consecuencias globales. Además, todos poseemos múltiples identidades que se solapan. La ciudadanía global no desplaza —ni debe desplazar— las responsabilidades locales o nacionales.

Muy bien. Pero ¿qué hacen realmente los ciudadanos globales?

La auténtica ciudadanía conlleva interactuar y deliberar con otros ciudadanos en una comunidad política compartida. Significa considerar responsables a quienes toman las decisiones y participar en la política para dar forma a los resultados políticos. Durante ese proceso, mis ideas acerca de los fines y los medios deseables son confrontadas y puestas a prueba frente a las de mis conciudadanos.

Los ciudadanos globales no tienen derechos o responsabilidades parecidos. No han de rendir cuentas y no hay nadie ante quien se tengan que justificar. En el mejor de los casos, forman comunidades con individuos de ideas afines de otros países. Sus homólogos no son ciudadanos en todas partes, sino que se autodefinen como «ciudadanos globales» en otros países.

Por supuesto, los ciudadanos globales tienen acceso a sus sistemas políticos *nacionales* para impulsar sus ideas. Sin embargo, los representantes políticos son elegidos para promover los intereses de las personas que les han colocado en el cargo. Los gobiernos nacionales tienen que velar por los intereses nacionales y con toda la razón. Esto no excluye la posibilidad de que teniendo en cuenta las consecuencias de las actuaciones nacionales sobre los demás, los electores actúen claramente en su propio interés.

Pero ¿qué sucede cuando el bienestar de los residentes locales entra en conflicto con el bienestar de los extranjeros, como sucede a menudo?[47] En tales situaciones, ¿no es precisamente la indiferencia hacia sus compatriotas lo que da tan mala fama a las, así llamadas, élites cosmopolitas?

A los ciudadanos globales les preocupa que si cada gobierno persigue su propio y limitado interés, los intereses del patrimonio global se verán perjudicados. Sin duda, esto es un motivo de preocupación cuando se trata de asuntos que afectan realmente al bien común, como el cambio climático o las pandemias. Sin embargo, en la mayoría de los aspectos económicos —impuestos, política comercial, estabilidad financiera, gestión fiscal y monetaria —, lo que tiene sentido desde una perspectiva global también lo tiene desde una perspectiva nacional. Las ciencias económicas enseñan que los países deberían mantener fronteras económicas abiertas, una regulación prudencial firme y políticas de pleno empleo, no porque sean buenas para otros países, sino porque sirven para aumentar la tarta económica nacional.

Por supuesto, en todos estos ámbitos hay fracasos políticos —por ejemplo el proteccionismo—. Sin embargo, es la expresión de un gobierno nacional inadecuado, no una falta de cosmopolitismo. Es el resultado de la incapacidad de las élites políticas a la hora de convencer a los electores nacionales de los beneficios de la alternativa, o bien de su falta de voluntad para realizar ajustes que aseguren que todo el mundo salga realmente beneficiado.

En esos casos, ocultarse tras el cosmopolitismo —por ejemplo, al impulsar tratados comerciales— es un mediocre sustituto de ganar batallas políticas por méritos propios. Además, devalúan la moneda del cosmopolitismo cuando en verdad la necesitamos, como sucede en el caso de la lucha contra el calentamiento global.

Pocos han tratado la tensión entre nuestras diferentes identidades —local, nacional y global— con tanta profundidad como el filósofo Kwame Anthony Appiah. En esta época de «desafíos planetarios e interconexión entre países —escribió en respuesta a la

afirmación de May—, nunca ha sido tan necesario como ahora el sentimiento de un destino humano común».[48] Es difícil no estar de acuerdo.

No obstante, los cosmopolitas son vistos como el personaje de *Los hermanos Karamazov*, de Fiódor Dostoievski, que descubre que cuanto más ama a la humanidad en general, menos ama a la gente en particular. Los ciudadanos deberían tener la precaución de que sus nobles objetivos no se conviertan en una excusa para eludir sus deberes para con sus compatriotas.

Tenemos que vivir en el mundo que tenemos, con todas sus divisiones políticas, y no en el mundo que nos gustaría tener. La mejor manera de servir a los intereses globales es estar a la altura de nuestras responsabilidades en las instituciones políticas que importan: las que existen dentro de las fronteras nacionales.

¿Quién necesita al Estado-nación?

El diseño de las instituciones está determinado por un equilibrio fundamental. Por un lado, las relaciones y la heterogeneidad en las preferencias empujan al gobierno hacia abajo. Por otro, la escala y el alcance de los beneficios de la integración del mercado empujan al gobierno hacia arriba. Las soluciones extremas rara vez son la mejor opción. Lo mejor a lo que podemos aspirar es a una solución intermedia, un mundo dividido en diversos sistemas de gobierno.

Nuestra incapacidad a la hora de interiorizar las lecciones de este sencillo argumento nos lleva a callejones sin salida. Impulsamos los mercados más allá de lo que su gobierno puede soportar. Establecemos normas globales que no tienen en cuenta la diversidad subyacente en cuanto a necesidades y preferencias. Degradamos al Estado-nación sin compensarlo con mejoras en el gobierno. El fracaso radica en el corazón de los males no abordados de la globalización, así como en el empeoramiento de la salud de nuestras democracias.

¿Quién necesita al Estado-nación? Todos lo necesitamos.

Capítulo 3

Los aprietos de Europa

La eurozona fue un experimento sin precedentes. Sus miembros trataron de construir un mercado único y unificado —de bienes, servicios y dinero— mientras la autoridad política seguía residiendo en las unidades nacionales que la formaban. Habría un mercado único, pero muchos sistemas de gobierno.

El precedente histórico más próximo era el del patrón oro. Bajo el patrón oro, en la práctica los países sometían su política económica a una paridad fija respecto al oro y a los requisitos de la libre circulación de capital. La política monetaria consistía en asegurarse de que la paridad no peligrara. Dado que no existía el concepto de política fiscal anticíclica ni de Estado del Bienestar, la pérdida de autonomía política que conllevaban aquellos acuerdos tenía un escaso coste político. O al menos eso parecía en aquel momento. Empezando por Gran Bretaña en 1931, el patrón oro acabaría fracasando precisamente porque a la vista del desempleo nacional, los elevados tipos de interés necesarios para mantener la paridad del oro se volvieron políticamente insostenibles.

Los tratados de la posguerra edificados sobre las cenizas del patrón oro fueron diseñados de manera consciente para facilitar la gestión económica por parte de las autoridades políticas nacionales. La contribución clave de John Maynard Keynes a la salvación del capitalismo fue reconocer que requería una gestión económica nacional. El capitalismo sólo funcionaba en un país cada vez, y las

interacciones económicas entre países tenían que regularse para asegurarse de que no afectaran demasiado a las negociaciones sociales y políticas nacionales.

La iniciativa del mercado único europeo y, aún más, la moneda única era contraria a esta idea. Merece la pena tener en cuenta los posibles planteamientos según los cuales un salto de esa índole a la zona de peligro podría haber tenido sentido.

¿En qué estábamos pensando?

Una teoría, sostenida tal vez con especial convicción por los economistas conservadores, rechazaba la perspectiva keynesiana y volvía a consagrar el «mercado que se equilibraba por sí solo» en el escenario central de la política. Según esta concepción, los aparentes fallos de los mercados —los ciclos de auge y decadencia en las finanzas y la macroeconomía, la desigualdad y el escaso crecimiento— no eran producto de defectos del mercado, sino principalmente de un exceso de intervención gubernamental. Todos esos problemas desaparecerían si se ponía fin al riesgo moral en los mercados financieros, los mercados laborales, la política fiscal anticíclica, los impuestos elevados y el Estado del Bienestar.

Para la gestión económica a cualquier escala, tanto nacional como europea, este nirvana del libre mercado era de poca utilidad. El mercado único y la moneda única obligarían a los gobiernos a desempeñar el papel que les correspondía y que consistía en intervenir muy poco. Las instituciones políticas transnacionales eran, en el mejor de los casos, una distracción y, en el peor, algo perjudicial.

Una segunda teoría era que Europa acabaría adoptando unas instituciones políticas cuasi federales que internacionalizarían sus democracias. En efecto, el mercado único y la moneda única habían provocado un desequilibrio entre el alcance de los mercados y el alcance de las instituciones políticas. Pero se trataba de algo

temporal. Con el tiempo, las brechas institucionales se cerrarían y Europa crearía su propio espacio político de ámbito europeo. No sólo la banca y las finanzas serían de ámbito europeo, sino que también lo serían la política fiscal y social.

Esta imagen preveía una convergencia considerable entre los modelos sociales existentes en la Unión Europea. Deberían reducirse las diferencias en cuanto a regímenes fiscales, organización del mercado laboral y planes de seguros sociales. De lo contrario, sería difícil acomodarlos bajo un paraguas político común y financiarlos de una hucha en gran parte común. Con su característico sentido de la exclusividad, los británicos lo entendieron muy bien, motivo por el cual abogaron siempre por una unión económica limitada y se opusieron también a cualquier cosa que oliese a unión política.

Ninguna de las dos teorías —ni la minimalista ni la federalista— podía plantearse de manera muy abierta. Hacerlo habría provocado un alud de críticas y objeciones. El modelo económico minimalista no tenía muchos seguidores más allá de un pequeño grupo de economistas. Y el modelo federalista se enfrentaría a posiciones muy divergentes, incluso entre las élites proeuropeas, sobre el futuro político de la unión. El hecho de que esas visiones opuestas, aunque al menos internamente coherentes, no pudieran siquiera discutirse ampliamente por los expertos debería habernos indicado algo: de hecho, ninguna de ellas ofrecía una solución práctica al desequilibrio institucional de la eurozona. Sin embargo, la ausencia de debate público significaba que no serían repudiadas de forma explícita. Así que ambas justificaciones permanecieron en un segundo plano, proporcionando a sus partidarios cierta tranquilidad acerca de la sostenibilidad de los acuerdos de la unión.

Los problemas de la eurozona —la deflación, el desempleo y el estancamiento económico en lo tocante a la economía y la insatisfacción de los votantes y el auge de los partidos extremistas por lo que respecta a la política— ya no permitían tal ambigüedad.

La esquiva promesa de la reforma estructural

El problema inmediato de Europa es cómo recuperar el crecimiento. Aquí, los alemanes y otras naciones acreedoras se han aferrado demasiado a la idea de que la respuesta está en lo que se conoce como reforma estructural.

En la actualidad, la reforma estructural —o más adecuado, el debate sobre la reforma estructural— está presente en todas partes. Al parecer, todos los partidos que luchan por lograr el crecimiento económico están recibiendo el mismo mensaje de los tertulianos y de las poderosas agencias económicas multilaterales, como el FMI y el Banco Central Europeo: las medias tintas no bastan.

En la práctica, la reforma estructural ha venido a representar un cajón de sastre de políticas tendentes a aumentar la productividad y mejorar el funcionamiento de la economía. Esas medidas pretenden acabar con las trabas al funcionamiento de los mercados de trabajo, bienes y servicios; hacer que a las empresas les resulte más fácil despedir a empleados no deseados, acabar con el monopolio empresarial de la unión, privatizar los bienes públicos, reducir la regulación y la burocracia, eliminar el pago de licencias y otros costes que dificultan el acceso al mercado, mejorar la eficacia de los tribunales, imponer el cumplimiento de los derechos de propiedad, mejorar la ejecución de los contratos, etcétera. De hecho, el cajón de sastre es aún más grande. A menudo, por ejemplo, la reforma estructural incluye cambios en los programas fiscales y de la seguridad social con la vista puesta en la sostenibilidad fiscal.

El objetivo dominante de la reforma estructural es aumentar la eficiencia de la asignación del trabajo y el capital en la economía, asegurándose de que esos recursos se destinen allí donde su contribución a los ingresos nacionales sea mayor. El éxito aparece bajo la forma de un aumento de la productividad, más inversión privada y, por supuesto, un crecimiento económico más rápido.

Es probable que en los últimos años en ningún sitio se haya predicado tanto el evangelio de la reforma estructural con tanta vehemencia como en Grecia. De hecho, los acreedores de Grecia han dejado absolutamente claro que la reforma estructural, aplicada de manera audaz y sin demora, es indispensable para la recuperación económica y el crecimiento y, lo que ha resultado más persuasivo para los griegos, que sin ella no estarían disponibles los fondos del rescate.

El Fondo Monetario Internacional y los prestamistas públicos europeos eran conscientes de que la austeridad fiscal que propugnaban tendría repercusiones en los ingresos y el empleo (si bien un estudio retrospectivo del FMI demostró que habían subestimado considerablemente las consecuencias).[49] Sin embargo, sostenían que en contrapartida se produciría un auge en la economía resultante de la postergada y muy necesaria apertura de la economía griega a las fuerzas competitivas del mercado.

Las exigencias concretas que se le impusieron a Grecia iban desde las más mundanas hasta las más devastadoras. Incluían (sin seguir un orden) reducir las barreras a las empresas de servicios como las notarías, las farmacias o los taxis; reducir el alcance de las negociaciones colectivas; privatización de bienes públicos; reducción de las pensiones y saneamiento de la notoriamente ineficaz y quizá corrupta administración tributaria griega. El entonces economista jefe del FMI, Olivier Blanchard (entre otros), argumentó que dichas reformas eran indispensables a tenor del «pésimo crecimiento de la productividad de Grecia antes del programa».[50] Unas reformas menos ambiciosas no habrían funcionado, ya que habrían tenido menos impacto en el crecimiento potencial y habrían exigido una mayor condonación de la deuda.

Amnesia parcial

Pero los responsables políticos tenían, al parecer, una memoria selectiva. La reforma estructural como remedio de un crecimiento lento (o inexistente) ha estado presente desde principios de la década de los ochenta. En aquella época, a cambio de los préstamos para el «ajuste estructural», el Banco Mundial insistió en la aplicación de medidas liberalizadoras en el conjunto de la economía de los países en vías de desarrollo de Asia, África y Oriente Próximo. Con posterioridad, durante la década de los noventa bajo el paraguas del Consenso de Washington, dichas políticas se ampliaron y codificaron en América Latina. Durante dicha década, muchos de los antiguos países socialistas adoptaron políticas parecidas (en algunos casos de manera voluntaria) al abrir sus economías.

Un examen riguroso de la vasta experiencia con la privatización, desregulación y liberalización desde la década de los ochenta —en especial en América latina, las economías postsocialistas y Asia— habría generado mucho menos optimismo en cuanto a las reformas. A Atenas se le pidió que tragara.

Esa experiencia indica que en el mejor de los casos la reforma estructural sólo genera crecimiento a largo plazo. Con mucha frecuencia, los efectos a corto plazo son negativos. Un metaestudio de cuarenta y seis informes diferentes sobre las economías postsocialistas concluyó que el impacto de la reforma estructural variaba de manera generalizada. La estimación modal del impacto era estadísticamente insignificante, lo que significa que era imposible llegar a una conclusión fiable sobre si los efectos eran positivos o negativos.[51]

En América Latina, por ejemplo, como consecuencia de la reforma algunas economías han prosperado (por ejemplo Chile) y otras se han quedado atrás (como México).

A primera vista, estos resultados pueden parecer sorprendentes pero, de hecho, son coherentes con lo que nos enseña la teoría económica. El marco de convergencia estándar que utilizan los economistas para analizar el crecimiento en los diferentes países no

nos da demasiados motivos para esperar efectos que promuevan un importante crecimiento a corto plazo. La reforma actúa aumentando los ingresos potenciales de la economía a largo plazo.

En Grecia, la apertura de las profesiones reguladas permitirá que empresas productivas se deshagan de proveedores ineficientes. La privatización de las empresas estatales conducirá a la racionalización de la producción (y al despido de todos los trabajadores sobrantes empleados como consecuencia del clientelismo político). Para que esos cambios actúen en la economía tendrán que pasar años. A corto plazo, es posible que provoquen efectos perversos. Por ejemplo, la pérdida de la producción (por muy decepcionante que sea) de los trabajadores despedidos por las empresas privatizadas, para la renta nacional supondrá una resta en lugar de una suma.

Los economistas han dedicado un esfuerzo considerable a calcular la velocidad a la que las economías tienden a converger con sus niveles de ingresos a largo plazo. En los estudios académicos existe casi consenso en cuanto a la idea de que la convergencia es muy lenta, de aproximadamente un 2 por ciento anual.[52] Es decir, una economía tiende a cerrar cada año el 2 por ciento de la brecha entre su nivel de renta real y potencial.

Este cálculo nos ayuda a determinar la magnitud de crecimiento que podemos esperar de la reforma estructural. Seamos muy optimistas y supongamos que las reformas estructurales permiten que Grecia duplique su renta potencial durante tres años, lo cual impulsaría el producto interior bruto (PIB) nacional del país claramente por encima de la media de la Unión Europea. Aplicando el cálculo de la convergencia, esto provocaría un auge del crecimiento medio anual de tan sólo alrededor del 1,3 por ciento durante los tres años siguientes. Para poner esta cifra en perspectiva, recordemos que desde 2009 el PIB griego se ha reducido un 25 por ciento.

De modo que si hasta ahora en Grecia las reformas estructurales no han dado frutos, ello no necesariamente se debe a que los gobiernos del país no hayan hecho su trabajo. De hecho, resulta fácil —aunque del todo erróneo— culpar a los sucesivos gobiernos griegos de una aplicación tibia de la reforma estructural y de desfases considerables. En efecto, Grecia no ha cumplido todas las medidas que acordó adoptar. Dada la magnitud del esfuerzo necesario, ¿qué gobierno lo habría hecho? No obstante, resulta destacable que entre 2010 y 2015 Grecia ascendió casi 40 puestos en la clasificación de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial.[53] Los mercados laborales del país son más flexibles —o están más liberalizados— que los de la mayoría de los países de la eurozona. En cambio, el «fracaso» de Grecia se debe a la lógica misma de la reforma estructural: el grueso de los beneficios llega mucho más tarde, no cuando los acreedores (y los griegos desempleados) más los necesitan.

¿Despegues?

Esto nos sitúa ante un aparente rompecabezas. En Asia Oriental y en otros lugares hay numerosos ejemplos de despegues repentinos. Si las reformas estructurales tardan tanto en generar crecimiento, ¿cómo vamos a explicarlos? Si tales despegues no son resultado de una reforma estructural convencional, ¿qué es lo que los impulsa?

Hace una década, Ricardo Hausmann, Lant Pritchett y yo publicamos un artículo que documentaba los hechos básicos analizados de lo que denominamos «aceleraciones de crecimiento».[54] Definimos aceleración de crecimiento como un incremento del crecimiento per cápita de dos puntos porcentuales o más (la mayoría de los episodios identificados superaban ese umbral por un amplio margen). Para poder ser considerado aceleración, el incremento del índice de crecimiento debía mantenerse durante al menos ocho años y el índice posterior a la aceleración debía ser de

al menos el 3,5 por ciento anual (per cápita). Además, para descartar casos de aceleración atribuible simplemente a la recuperación de la recesión, exigíamos que el resultado de la postaceleración superara el máximo nivel de renta.

Nos sorprendió descubrir lo frecuentes que son estos episodios de aceleración del crecimiento. Durante el período de treinta y cinco años entre 1957 y 1992 identificamos más de ochenta casos. Ello significaba que la probabilidad de que en algún momento a lo largo de una década un país determinado experimentase una aceleración del crecimiento era del 25 por ciento. De los 110 países incluidos en la muestra, sesenta experimentaron como mínimo una aceleración durante el período comprendido entre 1957 y 1992.

De especial importancia fue descubrir que a la hora de predecir la aceleración, los factores estándar que los economistas creen que juegan un papel importante en el crecimiento no son buenos. En concreto, las reformas estructurales sólo tenían una leve correlación con los puntos de inflexión del rendimiento económico. Menos del 15 por ciento de las liberalizaciones económicas significativas generaron aceleraciones del crecimiento, y únicamente el 16 por ciento de las aceleraciones del crecimiento fueron precedidas por una liberalización económica.

Por supuesto, algunas aceleraciones del crecimiento fueron resultado de condiciones externas fortuitas (como un aumento de los precios mundiales de las principales exportaciones de un país) u otros cambios no atribuibles directamente a la política económica (como cambios de régimen político). Sin embargo, en la mayoría de los casos no había una prueba evidente. Eso nos llevó a plantearnos qué podía subyacer bajo esos ejemplos cuando las perspectivas económicas mejoraban de manera inesperada.

Tal vez un caso paradigmático es la aceleración del crecimiento de la India a principios de la década de los ochenta. El índice de crecimiento del país se multiplicó por más de dos, pasando del 1,7 por ciento en el período comprendido entre 1950 y 1980 al 3,8 por ciento entre 1980 y 2000, con un claro punto de inflexión en 1981-

1982. No obstante, en India, las reformas liberalizadoras importantes no llegaron hasta 1991, cuando Manmohan Singh eliminó las barreras comerciales, dio la bienvenida a las inversiones extranjeras e inició la privatización y el desmantelamiento de la que se denominó con sorna «licencia raj». Dicho de otro modo, la aceleración del crecimiento en India precedió en una década a la liberalización de 1991.

Arvind Subramanian y yo llegamos a la conclusión de que el desencadenante del crecimiento económico de la India fue un cambio de actitud ante el sector privado por parte del gobierno nacional en 1980.[55] Hasta ese momento, el discurso del dominante Congreso Nacional Indio había girado en torno al socialismo y a las políticas en favor de los pobres. Cuando Indira Gandhi volvió al poder en 1980, se posicionó políticamente junto al sector privado organizado y abandonó su discurso anterior. La actitud del gobierno nacional ante los negocios pasó de ser claramente hostil a apoyarlos.

Hay que recordar que más que de un cambio a favor del mercado se trató de un cambio a favor de los negocios. No estuvo respaldado por importantes medidas liberalizadoras, las cuales sólo se producirían al cabo de una década. El cambio llevado a cabo por Indira Gandhi fue reforzado todavía más, de manera más explícita, por Rajiv Gandhi tras su llegada al poder en 1984. Este cambio parece haber sido la clave que desató lo que Keynes denominó «espíritus animales» del sector privado indio.

La moraleja de la historia india es que en las economías que padecen múltiples distorsiones, los pequeños cambios pueden marcar una gran diferencia. La aceleración del crecimiento de China después de 1978 lo confirma. El despegue económico chino no fue producto de reformas en el conjunto de la economía ni de una gran liberalización. Fue consecuencia de reformas específicas que suavizaron las normas relativas a la agricultura colectiva y permitieron a los agricultores vender el exceso de producción —una vez cubiertas las cuotas estatales— a precios no fijados por el mercado. Durante las tres décadas siguientes se llevaría a cabo el

mismo tipo de reformas selectivas y específicas en el desarrollo industrial urbano, el comercio, la inversión extranjera y las finanzas, haciendo que el milagro chino continuase.

O pensemos, por ejemplo, en Mauricio, uno de los pocos ejemplos de crecimiento de África en el siglo xx, que experimentó su aceleración del crecimiento en 1971. En este caso, el desencadenante parece haber sido el establecimiento de una zona franca de exportación en gran medida no regulada que condujo a un enorme auge de las exportaciones de ropa, incluso mientras el resto de la economía seguía estando estrictamente controlada y protegida.

Lo que es común a todos estos casos es que más que con una amplia liberalización y reformas en el conjunto de la economía, los despegues estuvieron relacionados con una eliminación consciente de los obstáculos al crecimiento. India, China y Mauricio se beneficiaron de las estrategias de crecimiento que se centraron de manera específica en eliminar las trabas al crecimiento. Aplicar reformas específicas en los ámbitos en los que el crecimiento genera más ventajas maximiza la rápida obtención de beneficios. Asimismo, garantiza que el escaso capital político y los escasos recursos administrativos sean empleados en las batallas que realmente importan.

Máxima ganancia con el mínimo sufrimiento

En un artículo de 2005, Ricardo Hausmann, Andrés Velasco y yo tratamos de identificar esas trabas al crecimiento en escenarios específicos.[56] Por ejemplo, una economía en la cual el principal freno al crecimiento fuera un difícil acceso a la financiación debería mostrar diferentes síntomas (tipos de interés altos, sensibilidad de la inversión nacional a los flujos de entrada de capital extranjero, etcétera). Cuando la iniciativa se ve obstaculizada, principalmente por fallos del mercado más que por fallos del gobierno, es posible

que el país goce de una buena capacidad crediticia gracias a cualidades como la transparencia o la calidad institucional, pero la inversión privada seguirá siendo baja.

Centrarnos en las trabas nos ayuda a ver por qué las soluciones que no han sido correctamente seleccionadas —reformas estructurales amplias— son, en el mejor de los casos, ineficaces y, en ocasiones, contraproducentes. Disminuir la burocracia y reducir la regulación no sirve de mucho para incentivar la actividad económica privada cuando los obstáculos se encuentran en el lado de la financiación. Si los emprendedores esperan obtener pocos beneficios, mejorar la intermediación financiera no hace aumentar la inversión privada. Un diseño político exitoso debe basarse más en la experimentación nacional y en las innovaciones institucionales locales y mucho menos en la «buenas prácticas» y en planificaciones inspiradas en la experiencia internacional.

Volviendo a Grecia, ¿dónde estaban las trabas a la economía cuando se estaban aplicando reformas estructurales y la austeridad fiscal? Con una cuarta parte de la población activa sin empleo, la forma más rápida de poner de nuevo en pie la economía habría sido aumentar la demanda de trabajadores por parte del sector privado. Las medidas en el lado de la oferta, como las reformas estructurales convencionales, no serían muy eficaces porque más que en el lado de la oferta las trabas se encontraban en la demanda agregada. Desregularizar profesiones no podría impulsar la llegada de nuevas empresas si las existentes no podían encontrar clientes. Facilitar el despido de los trabajadores no fomentaría que las empresas invirtiesen y produjesen más, sino que simplemente facilitaba poner al personal en la calle. Por muy útiles que sean tales medidas a la hora de fomentar el crecimiento a largo plazo, no sirven de mucho a corto plazo y pueden incluso empeorar las cosas.

Los remedios convencionales en el lado de la demanda, como el gasto público, los recortes fiscales o la devaluación, fueron descartados tanto por la carga de la deuda pública como por la pertenencia de Grecia a la eurozona. En principio, la deflación

salarial podría haber sido un sustitutivo de la depreciación de la moneda, abaratando los bienes y servicios griegos en los mercados extranjeros. Y los salarios griegos no se redujeron de manera considerable. No obstante, de nuevo, la ausencia de un enfoque decidido en las trabas acabó costando cara.

En concreto, elementos diferentes en las reformas estructurales tuvieron efectos opuestos sobre la competitividad de las exportaciones. En la fabricación, por ejemplo, los beneficios competitivos de los recortes salariales fueron compensados por el coste del aumento de los precios de la energía resultante de las medidas de austeridad fiscal y los ajustes de precio de las empresas estatales.[57] Una estrategia reformista que hubiera establecido mejor sus prioridades habría protegido las exportaciones de este efecto adverso.

La falta de capacidad para devaluar o depreciar la moneda continúa siendo un importante impedimento para la recuperación de Grecia. Sin embargo, la experiencia de otros países ofrece una amplia gama de herramientas alternativas para la promoción de las exportaciones, que van desde los incentivos fiscales a zonas especiales hasta proyectos de infraestructuras específicos. Grecia y sus acreedores deberían haber reconocido la importancia (y la prioridad) de mejorar la rentabilidad de los sectores que producen bienes y servicios comercializables y haber reorganizado las reformas en torno a esa tarea fundamental.

Como ejemplo, el gobierno podría haber creado una institución próxima al primer ministro, encargada de fomentar el diálogo con inversores potenciales —tanto nacionales como extranjeros— en proyectos orientados a la exportación. Con el fin de evitar que sus propuestas languidecieran en ministerios con otras prioridades, esta institución habría tenido la potestad y la capacidad de eliminar los obstáculos identificados en el proceso. Por lo general, esos obstáculos son muy específicos de la inversión —una reglamentación territorial por aquí, una falta de programas de formación laboral por allá— y es poco probable que sean abordados de manera específica

por reformas estructurales amplias. Necesitan una agencia gubernamental dedicada a identificarlos y dotada de la capacidad para eliminarlos.

Algunos observadores de la economía griega se han mofado del valor de la promoción de las exportaciones, argumentando que el país se veía obstaculizado por la falta de diversidad en bienes y servicios comercializables y, por lo tanto, era poco probable que respondiera a los incentivos. Sin embargo, la experiencia de otros países evidencia que los bajos niveles de exportación y diversificación no son inexorables. Cambios considerables —y creíbles— en los incentivos a la exportación pueden generar reacciones importantes, aun cuando las exportaciones se limiten a unos cuantos cultivos tradicionales. Antes de su despegue comercial de principios de la década de los sesenta, Taiwán exportaba azúcar, arroz y poco más.

Más recientemente, antes de las reformas de principios de la década de los ochenta, el pesimismo respecto a las exportaciones fue el estado de ánimo dominante entre las élites turcas. Dichas reformas consistieron principalmente en subvenciones a la exportación y generaron un rápido incremento de la relación exportaciones-PIB. En Taiwán, Turquía y otros lugares, las que han abierto el camino han sido las exportaciones más que los productos tradicionales. Antes de que se pongan en marcha los incentivos, no existe una forma clara de predecir cuáles serán esas exportaciones. Sin embargo, esta opacidad no debería ser motivo para ser pesimista respecto a la posibilidad de que surjan.

Paga ahora, paga más adelante

En definitiva, el tipo de reforma se reduce a un enfoque de dos posibles. El programa de una reforma estructural convencional se basa en un *big bang*, con tantos cambios como sea posible y tan rápido como sea factible. Políticamente, lo habitual es que este

enfoque explote una ventana de oportunidad creada por la crisis económica y que los reformadores temen que se cierre cuando la situación se normalice. Los costes de la reforma del *big bang* —mayor desempleo, recuperación más lenta— se toleran para recoger beneficios que se espera que sean considerables al cabo de un tiempo. Es probable que este tipo de reforma funcione mejor cuando hay anclajes externos que impiden recaer a medida que aumenten los costes a corto plazo.

Puede ponerse como modelo a Polonia a principios de la década de los noventa. Tras medio siglo de aislamiento de Occidente, la perspectiva de pertenecer a la Unión Europea y la promesa de convertirse en un «país europeo normal» mantuvieron las reformas a pesar del elevado desempleo y la grave desarticulación económica en un primer momento.

Sin embargo, en ausencia de anclajes externos, existe una amenaza real de que se produzca una reacción contraria a las duras reformas. Durante las décadas de los ochenta y noventa se dio este último caso en Bolivia y Venezuela, en América Latina.

El segundo enfoque es menos ambicioso y consiste en abordar secuencialmente las trabas. La estrategia política en que se basa este estilo de reforma consiste en la esperanza de que las ganancias rápidas generen con el tiempo apoyo político para las reformas (y los reformadores). Si las reformas identifican y abordan de manera específica las trabas, los resultados rápidos en cuanto al crecimiento pueden ser bastante espectaculares.

El modelo paradigmático es China, pero en épocas diferentes ha habido otras versiones en Corea del Sur, Taiwán e India. Dado que las reformas son parciales, nunca acaban con los privilegiados (ni con su capacidad de obtener beneficios gracias al poder del mercado y a sus relaciones políticas). Por lo general, esos privilegiados no son en absoluto partidarios de reformas continuas. De modo que siempre existe el riesgo de que dichas reformas se queden a medio camino y los beneficios se esfumen.

Grecia ha optado por la primera vía; es probable que no tanto porque así lo decidiese el país como porque sus acreedores no le dejaron demasiadas alternativas. Si hasta la fecha los resultados han sido decepcionantes es por razones que cabía esperar desde el principio. Veremos si el evidente deseo de los griegos de permanecer en la eurozona (o sus temores a la alternativa) serán suficiente contrapeso al sufrimiento que el país todavía tiene que soportar.

Por muy deseables que sean a medio o largo plazo las reformas estructurales amplias, sirven de muy poco para resolver el problema de la demanda inadecuada. Abordar este problema mediante reformas en el lado de la oferta encaminadas a incrementar la productividad es como empujar una cuerda. Por el contrario, lo que se necesita es un poco de buen keynesianismo anticuado: políticas para impulsar la demanda en el conjunto de la eurozona y estimular el gasto en los países acreedores, en especial Alemania.

De vuelta a la política y a la democracia

En el corazón de este diagnóstico económico erróneo se encuentra también la ausencia de responsabilidad democrática de la Unión Europea. Dado que los costes de las políticas duras son soportados principalmente por los países deudores con desempleo elevado, hay pocas perspectivas de que el electorado alemán cambie de opinión y renuncie a la austeridad. De manera que la ausencia de una política transnacional agrava la crisis económica, lo cual, a su vez, envenena más la política nacional de los países con desempleo elevado. No hay ningún mecanismo que obligue a los responsables de la política alemana a internalizar los costes de sus decisiones en el resto de la eurozona. Seguramente, incluso desde la perspectiva del propio interés de Alemania, las políticas de austeridad son cortas de miras. Pero se sigue dando el caso de que no es Alemania la que soporta el grueso de esos costes.

Tanto por razones políticas como económicas, el argumento alemán en favor de la reforma estructural tiene mucho más sentido a largo plazo. En última instancia, una unión económica europea factible requiere entre sus miembros mayor homogeneidad estructural y convergencia institucional (en especial en los mercados de trabajo). Si quieren habitar en la misma casa a largo plazo, los países de la Unión Europea tienen que parecerse más entre sí.

Deberíamos entender bien las razones que hay tras esta necesidad de convergencia estructural. No deriva, como presuponen muchos economistas, de la inherente superioridad de cualquier modelo económico social concreto. Por el contrario, se basa en la idea de que la legitimidad es esencial para el funcionamiento de un mercado común y unificado. Mantener la legitimidad es cada vez más difícil cuando los resultados del mercado parecen reflejar las diferencias estructurales (o, en lenguaje popular, la ausencia de un terreno de juego nivelado). Si mis pérdidas son resultado del empeño, el trabajo o la ingenuidad de mis competidores, puedo aceptar a regañadientes mi destino. Sin embargo, cuando dichas pérdidas son producto de normas laborales deficientes, mayores subvenciones gubernamentales o una peor aplicación de las normativas bajo otro soberano, es probable que crea que la culpa es del propio sistema. Puedo estar dispuesto a rescatar a otros cuando pasen por dificultades, pero no cuando parece que, al hacerlo, esté avalando su «irresponsabilidad» o sus políticas económicas «inapropiadas»; su organización económica y social que difiere de la mía.

Hasta cierto punto, la solidaridad transnacional puede reducir esta sensación de injusticia, en especial cuando los beneficiarios de otros países son más pobres (y, en tal caso, más «merecedores»). Sin embargo, es poco probable que la solidaridad, tal como puede existir, sea capaz de soportar todo el peso de la carga que las grandes diferencias institucionales imponen en los mercados.

Este argumento en favor de la convergencia institucional en una unión económica va mucho más allá de la integración en los ámbitos fiscal y financiero. No obstante, deja sin responder la pregunta de qué forma deberían adoptar en última instancia esas instituciones comunes. Desde luego, no sugiere que otros países de la Unión Europea deberían converger con la organización social de Alemania. Cómo debería ser el conjunto de las instituciones comunes es un tema que requiere un debate democrático y una toma de decisiones.

Aquí, de nuevo, nos enfrentamos a la necesidad de una democracia del ámbito de la Unión Europea. Cuanto más se decidan estos temas por decreto o bajo coacción, en momentos de relativa debilidad de los países endeudados, mayor será el riesgo futuro. Uno de los peligros es que algunos de los países se sometan a acuerdos institucionales que tengan mal encaje y acaben siendo repudiados. Otro es la probabilidad de que se produzca una reacción negativa cuando vuelvan tiempos razonablemente normales. Otro más es que la unión carezca de mecanismos de evaluación y revisión y se encierre en acuerdos que sobrevivan a su utilidad.

La ausencia de mecanismos democráticos transnacionales crea círculos viciosos a corto y largo plazo: ¿cómo salimos de la crisis económica actual y cómo creamos acuerdos institucionales duraderos en el ámbito de la Unión Europea? La incapacidad de trascender la soberanía nacional ha agravado la crisis, no sólo en Grecia, sino en el conjunto de Europa.

Soberanía, unión económica y democracia

En una verdadera unión económica, sostenida por instituciones políticas de alcance europeo, los problemas financieros de Grecia, España y el resto de los países no habría alcanzado las proporciones actuales, poniendo en peligro la existencia misma de la unión. En Estados Unidos nadie controla siquiera el actual déficit contable de Florida respecto al resto del país, pero dado que en ese estado es

donde residen muchos jubilados que viven de los beneficios que proceden de otros lugares, podemos suponer con seguridad que es enorme. Cuando el gobierno del estado de Florida quiebra, los bancos de Florida continúan operando con normalidad, ya que lo hacen bajo jurisdicción federal, no estatal. Cuando los bancos de Florida se van a pique, las finanzas del estado están aisladas, porque, en última instancia, los bancos son responsabilidad de las instituciones federales. Cuando los trabajadores de Florida se van al paro, reciben prestaciones por desempleo de Washington D. C. Y cuando los votantes de Florida están desencantados por la economía, no causan disturbios fuera de la capital estatal; presionan a sus representantes en el Congreso para que realicen cambios en las políticas federales. Los estados de Estados Unidos no tienen una excesiva soberanía.

Restringir el ejercicio del poder soberano no necesariamente es antidemocrático. Los científicos políticos hablan de «delegación democrática»; la idea de que un soberano pueda querer atarse de manos (mediante compromisos internacionales o mediante la delegación en agencias autónomas) con el fin de lograr mejores resultados. Un ejemplo arquetípico es la delegación de la política monetaria en un banco central independiente: para conseguir la estabilidad de los precios, la gestión diaria de la política monetaria se aísla de la política.

Sin embargo, incluso si las limitaciones selectivas a la soberanía mejoran el funcionamiento democrático, no existen garantías de que todas las limitaciones impuestas por la integración del mercado vayan a hacerlo. En la política nacional, la delegación se calcula cuidadosamente y se restringe a unos pocos ámbitos en los cuales los problemas tienden a ser muy técnicos y las diferencias partidistas no son demasiado grandes. De manera parecida, una globalización que en verdad mejora la democracia respeta esas fronteras. Sólo impone aquellos límites que son coherentes con la delegación democrática, es posible que junto con un número limitado de normas procedimentales (como la transparencia, la responsabilidad,

la representatividad, el uso de pruebas científicas, etcétera) que mejoran de forma drástica el debate a escala nacional. Al final del libro, al tratar la reforma de la globalización, volveré sobre esto.

Pero ¿qué sucede con el principio de subsidiariedad de Europa? ¿Ese principio no permite al mismo tiempo la autonomía nacional y un mercado único, restringiendo las competencias de la unión a aquellas que tienen que trasnacionalizarse? La idea de subsidiariedad *per se* no tiene nada de malo. Sin embargo, la crisis ha evidenciado lo estrecho que es en realidad el espacio que queda para la soberanía nacional cuando hablamos de soberanía europea. Ya no es cuestión de fronteras abiertas a bienes, servicios, capital y personas. Una moneda única y unos mercados financieros unificados requieren también la armonización de las normas de los mercados laborales, de las regulaciones bancarias y financieras, de los procedimientos concursales y de buena parte de la política fiscal. Los Estados-nación de la eurozona no desaparecerán por ello. No obstante, desde el punto de vista político/ administrativo serían en gran medida cáscaras vacías y exigirían una compensación a través de la ampliación de un espacio político transnacional.

Las reformas institucionales de la Unión Europea posteriores a la crisis que han tenido lugar hasta la fecha (unión bancaria, supervisión fiscal más estricta) se quedan muy cortas. Es comprensible que esos esfuerzos se hayan dedicado a los ámbitos más directamente afectados por la crisis. Pero, en muchos sentidos, las reformas han agudizado el déficit democrático de la unión. Han hecho que las disposiciones a escala europea sean más tecnocráticas, menos responsables y más distantes de los electorados europeos. En el único espacio político europeo, el Parlamento, la voz de los grupos contrarios a la Unión Europea se ha hecho más fuerte, en parte como resultado del creciente déficit democrático.

Un dilema europeo

Tal como ilustra el ejemplo estadounidense, es posible ceder soberanía —como han hecho Florida, Texas, California y otros estados— sin renunciar a la democracia. Sin embargo, combinar la integración del mercado con la democracia requiere la creación de instituciones políticas supranacionales representativas y responsables. De lo contrario, el conflicto entre democracia y globalización se agudiza, ya que la integración económica restringe la articulación nacional de preferencias políticas sin una expansión compensatoria del espacio democrático a escala regional/global. Europa ya se encuentra en el lado equivocado de esta frontera.

A esto es a lo que he denominado trilema político de la economía mundial: no podemos tener al mismo tiempo globalización, democracia y soberanía nacional. Debemos elegir dos de las tres. En ningún sitio es tan evidente el trilema como en Europa. Si los líderes europeos quieren mantener la soberanía, tienen que elegir entre unión política y desintegración económica. Deben renunciar de manera explícita a la soberanía económica, o bien utilizarla activamente en beneficio de sus ciudadanos. La primera opción implicaría confesar la verdad a sus propios electores y construir un espacio democrático por encima del ámbito del Estado-nación. La segunda significaría renunciar a la unión monetaria con el fin de ser capaz de desarrollar políticas monetarias y fiscales nacionales al servicio de la recuperación a largo plazo.

Aquellos que proponen salvar la democracia en la eurozona con soluciones intermedias —un poco de democracia a escala nacional, un poco más de democracia en el ámbito de la Unión Europea— ignoran la situación extrema de la unión económica. Tales soluciones intermedias podrían funcionar con una interdependencia económica limitada o administrada, pero resultan inadecuadas cuando los países individuales renuncian a la gestión económica en su conjunto, tal como tienen que hacer con la unión económica, financiera y monetaria.

Cuanto más se aplace esta decisión, mayor será el precio económico y político que habrá que pagar.

Historia y negación

El instinto de los políticos europeos ha sido negar las soluciones intermedias. Cuando en 2012 el parlamento francés debatió el nuevo tratado fiscal europeo, el gobierno socialista del país rechazó con vehemencia la idea de que la ratificación del tratado fuese a socavar la soberanía francesa. El primer ministro JeanMarc Ayrault afirmó que no pone «ni un solo límite al nivel de gasto público. La soberanía presupuestaria sigue residiendo en el parlamento de la República francesa».

Mientras Ayrault estaba intentando tranquilizar a sus escépticos colegas, incluidos muchos miembros de su propio partido; en Bruselas, Joaquín Almunia, comisario europeo de Competencia, transmitía un mensaje parecido a sus compañeros socialdemócratas. Para tener éxito, sostenía, Europa debe demostrar que quienes creen que existe un conflicto entre globalización y soberanía están equivocados.

Una condición previa para la creación de un verdadero espacio político es la transferencia de soberanía a entidades supranacionales. A nadie le gusta ceder soberanía nacional, ni a los políticos de derechas ni a los de izquierdas. No obstante, al negar el hecho evidente de que la viabilidad de la eurozona depende de imponer límites sustanciales a la soberanía, los líderes europeos han estado engañando a sus votantes, retrasando la europeización de la política democrática y elevando los costes económicos y políticos del cálculo final.

O pensemos, por ejemplo, en el referéndum de Grecia de julio de 2015, en el cual el electorado griego rechazó rotundamente las demandas de más austeridad de los acreedores extranjeros del país: el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y los otros gobiernos de la eurozona, encabezados por Alemania. Sean cuales sean los méritos económicos de la decisión, la voz del pueblo griego se hizo oír fuerte y clara: no lo vamos a aceptar más.

Tal como afirmaron en aquel momento el primer ministro del país, Alexis Tsipras, y sus seguidores, muchos consideraron este hecho como una victoria clara de la democracia. Sin embargo, lo que los griegos denominaban democracia, a otros muchos países igualmente democráticos les pareció un acto irresponsable de unilateralidad. De hecho, hubo muy poco apoyo a la postura griega por parte de otros países de la eurozona, donde referéndums parecidos habrían reflejado sin duda un apoyo abrumador a la continuidad de las medidas de austeridad impuestas a Grecia.

Y quienes tenían poca paciencia con Grecia no eran sólo los ciudadanos de los grandes países acreedores, como Alemania. La exasperación estaba en especial extendida entre los países más pobres de la eurozona. Si le preguntas por la calle a un ciudadano medio corriente de Eslovaquia, Estonia o Lituania, es probable que no obtengas una respuesta demasiado diferente de la que dio un pensionista letón: «Hemos aprendido la lección. ¿Por qué no pueden aprenderla los griegos?».

Tal vez los europeos no estaban bien informados acerca de la difícil situación de los griegos y del daño que la austeridad había provocado en el país. Y, desde luego, es posible que de haber tenido una mejor información, muchos de ellos cambiasen su postura. Sin embargo, las fuerzas de la opinión pública en las que se basan las democracias rara vez se forman en condiciones ideales. De hecho, no hay que mirar más allá del voto griego para encontrar un ejemplo de cómo las emociones viscerales y la rabia tienen más peso que el cálculo racional de los costes y beneficios económicos.

Es importante recordar que, en este caso, los acreedores no eran un grupo de oligarcas ni de ricos banqueros privados, sino los gobiernos de otros países de la eurozona, responsables desde el punto de vista democrático ante sus propios electorados. (Otra cuestión, aunque legítima, es si hicieron lo correcto al conceder créditos a Grecia para que sus propios banqueros pudieran cobrar.)

No se trataba tanto de un conflicto entre el *demos* griego —su gente — y los banqueros como de un conflicto entre las democracias europeas.

Cuando los griegos votaron «no», reafirmaron su democracia. Pero, más que eso, declararon la prioridad de su democracia por encima de las de otros países de la eurozona. Dicho de otro modo, declararon su soberanía nacional; su derecho como nación a determinar su propio camino económico, social y político. Si el referéndum griego fue una victoria en algún sentido, lo fue para la soberanía nacional.

Eso es lo que hizo que fuera tan ominoso para Europa. La Unión Europea, y en especial la eurozona, se construyeron esperando que con el tiempo el ejercicio de la soberanía nacional se fuese difuminando. Esto casi nunca se dijo de forma explícita; al fin y al cabo, la soberanía es popular. Sin embargo, dado que la unificación económica reducía el margen de maniobra de cada país, se esperaba que la acción nacional se ejerciera con menos frecuencia. Es posible que el referéndum griego le diese la puntilla a esa idea.

Los estudiantes de historia económica están familiarizados con un ejemplo clásico muy anterior de esta tensión: el abandono por parte de Gran Bretaña del patrón oro en 1931. Al haber cometido el error en 1925 de restablecer la paridad con el oro a un nivel que hizo que la economía fuera desesperadamente poco competitiva, Gran Bretaña luchó durante varios años con la deflación y el desempleo creciente. Industrias como el carbón, el acero y la construcción naval fueron golpeadas con dureza y los conflictos laborales aumentaron de manera extraordinaria. Incluso cuando el desempleo alcanzó el 20 por ciento, el Banco de Inglaterra se vio obligado a mantener tipos de interés elevados con el fin de impedir una fuga masiva de oro. Con el tiempo, la creciente presión del mercado financiero sacó al país del patrón oro en septiembre de 1931.

Ésta no fue la primera vez que la integridad económica había hecho necesario que la economía real sufriese bajo el patrón oro. Lo diferente era que Gran Bretaña se había convertido en una sociedad más democrática: la clase trabajadora se había sindicado, el derecho a voto se había multiplicado por cuatro desde el final de la primera guerra mundial, los medios de comunicación de masas publicaron la difícil situación económica por la que pasaba la gente corriente y un movimiento socialista estaba esperando entre bastidores. A pesar de sus propios instintos, los banqueros centrales y sus amos políticos entendieron que ya no podían seguir manteniéndose al margen de las consecuencias de la recesión económica y el elevado desempleo.

Y, lo que es más importante, los inversores también lo entendieron. En cuanto los mercados financieros empiezan a cuestionar la credibilidad del compromiso de un gobierno con un tipo de cambio fijo, se convierten en una fuerza para la inestabilidad. Ante el más leve indicio de que las cosas se están poniendo feas, los inversores y los depositantes aumentan las apuestas y sacan el capital del país, provocando así el desplome de la moneda.

A finales de la década de los noventa, en Argentina tuvo lugar un escenario parecido. Después de 1991, el eje de la estrategia económica de Argentina fue la ley de convertibilidad, que fijó legalmente el peso al dólar estadounidense con un tipo de cambio de uno a uno y prohibió la restricción de flujos de capital. Domingo Cavallo, ministro de Economía de Argentina, había concebido la ley de convertibilidad como un arnés y como un motor para la economía. Al principio, la estrategia funcionó bien al aportar la muy necesaria estabilidad de los precios. Sin embargo, a finales de la década, la pesadilla argentina había vuelto para vengarse.

La crisis financiera asiática y la devaluación brasileña de principios de 1999 hicieron que el peso argentino pareciera claramente sobrevalorado. Las dudas acerca de la capacidad de Argentina para hacer frente a su deuda externa se multiplicaron, la confianza se desplomó y, al poco tiempo, la capacidad crediticia de Argentina cayó por debajo de la de algunos países africanos.

En última instancia, lo que selló el destino de Argentina no fue la falta de voluntad política de sus líderes, sino más bien su incapacidad de imponer políticas cada vez más costosas a sus votantes nacionales. De hecho, el gobierno argentino estaba dispuesto a derogar contratos prácticamente con todas las entidades nacionales —funcionarios, pensionistas, gobiernos provinciales y depositantes bancarios— con el fin de cumplir sus obligaciones con los acreedores externos. Sin embargo, los inversores se volvieron cada vez más escépticos acerca de que el congreso, las provincias y las personas corrientes de Argentina fuesen a tolerar las políticas de austeridad necesarias para seguir haciendo frente a la deuda externa. A medida que se extendieron las protestas masivas, se demostró que tenían razón. A principios de 2002, la ley de convertibilidad fue derogada y el peso se devaluó.

En ocasiones, hay otro camino. Pensemos, por ejemplo, en Letonia, país que experimentó dificultades económicas parecidas a las de Argentina hace quince años. Desde su incorporación a la Unión Europea en 2004, Letonia había crecido con rapidez debido a la concesión de créditos externos a gran escala y a una burbuja inmobiliaria. Había hecho aumentar un déficit de cuenta corriente y una carga de la deuda externa que eran, literalmente, de las proporciones de las de Grecia. Como era de esperar, la crisis financiera global y la súbita reversión de los flujos de capital en 2008 dejaron la economía letona en una situación desesperada. Con el desplome del crédito y de los precios inmobiliarios, el desempleo aumentó hasta el 20 por ciento y en 2009 el PIB se redujo un 18 por ciento. En enero de ese año, el país experimentó sus peores disturbios desde la caída de la Unión Soviética.

Igual que Argentina, Letonia tenía un tipo de cambio fijo y libre circulación de capital. Su moneda estaba vinculada al euro desde 2005. No obstante, a diferencia de Argentina, los políticos del país lograron resistir sin devaluar la moneda ni introducir controles de capital.

Lo que parece haber cambiado el equilibrio entre costes y beneficios políticos fue algo parecido a lo que sucedió en Polonia: la perspectiva de alcanzar la tierra prometida de la pertenencia a la eurozona impulsó a los legisladores letones a bloquear cualquier opción que pusiera en peligro ese objetivo. Aquello, a su vez, a pesar de los elevados costes económicos y políticos, hizo aumentar la credibilidad de sus acciones.

A pesar del ejemplo letón, cuando la integración económica y monetaria no deja otra opción, a las democracias les cuesta tragar la amarga píldora de la austeridad. Y cuando la globalización colisiona con la política nacional, los inversores inteligentes apuestan por el equipo local. La soberanía nacional sólo puede reprimirse durante un tiempo.

¿Puede Macron salirse con la suya?

La victoria de Emmanuel Macron sobre Marine Le Pen en las elecciones presidenciales de Francia de mayo de 2017 fue una muy buena noticia esperada por todos los partidarios de las sociedades democráticas, liberales y abiertas por encima de sus homólogas localistas y xenófobas. Sin embargo, la batalla contra el populismo de derechas dista mucho de haber concluido y las perspectivas de Europa continúan siendo inciertas.

En la segunda vuelta, a pesar de que aparte de su partido, el Frente Nacional, solamente el pequeño partido de Nicolas Dupont-Aignan, Débout la France, le prestó algún apoyo, Le Pen obtuvo más de un tercio de los votos. Y la participación fue inferior que la de años anteriores, lo cual indica que hubo un gran número de votantes desencantados. Si durante los próximos cinco años Macron fracasa, Le Pen volverá para vengarse y los populistas xenófobos cobrarán fuerza en Europa y otros lugares.

En esta época de política *antiestablishment*, como candidato a Macron le favoreció el hecho de situarse al margen de los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, como presidente ese mismo hecho es una desventaja singular. Su movimiento político, En Marche!, era absolutamente nuevo. Tras las elecciones a la Asamblea Nacional de junio de 2017, tendrá que construir desde cero una mayoría legislativa.

Las ideas económicas de Macron son difíciles de clasificar. Durante la campaña presidencial, se le acusó con frecuencia de carecer de un proyecto concreto. Para muchos de izquierdas y de extrema derecha es un neoliberal sin gran cosa que le distinga de las políticas generalizadas de austeridad que llevaron a Europa a la quiebra y a su actual *impasse* político. El economista francés Thomas Piketty, que apoyó al candidato socialista Benoit Hamon, describió a Macron como el representante de «la Europa de ayer».[58]

Es cierto que muchos de los planes económicos de Macron tienen cierto aire neoliberal. Ha prometido bajar el impuesto de sociedades del 33,5 por ciento al 25 por ciento, eliminar 120.000 plazas de funcionarios, mantener el déficit público por debajo del límite de la Unión Europea, fijado en el 3 por ciento del PIB, e incrementar la flexibilidad del mercado laboral (un eufemismo para referirse a facilitar el despido de los trabajadores por parte de las empresas). Sin embargo, ha prometido mantener las pensiones y, aparentemente, su modelo social favorito es el de la *flexiguridad* de los países nórdicos, una combinación de elevados niveles de seguridad e incentivos basados en el mercado.[59]

Ninguno de esos pasos hará demasiado —a corto plazo seguro que no— por abordar el desafío fundamental que definirá la presidencia de Macron: crear puestos de trabajo. El empleo era la principal preocupación del electorado francés y será la principal prioridad de la nueva administración. Desde la crisis de la eurozona, el desempleo en Francia se ha mantenido elevado, en el 10 por ciento, y cerca del 25 por ciento en el caso de las personas menores de veinticinco años. Como hemos visto, las reformas estructurales

convencionales tienen efectos débiles y ambiguos en el empleo, en especial durante las épocas de caída de la demanda. De hecho, no existen pruebas fiables de que la liberalización de los mercados laborales vaya a hacer aumentar el empleo, a menos que la economía francesa reciba un impulso considerable también en la demanda agregada.

Aquí es donde entra en juego el otro elemento del programa económico de Macron. También ha propuesto un plan de estímulo de cinco años de 50.000 millones de euros, que incluiría inversiones en infraestructuras y tecnologías ecológicas, junto con una ampliación de la formación de los desempleados. Por sí solo, este plan carece de ambición. El estímulo asciende a poco más del 2 por ciento del PIB anual de Francia y es probable que no sirva de mucho para aumentar el empleo.

La idea más ambiciosa de Macron es dar un gran salto hacia la unión fiscal de la eurozona, con una hacienda común y un único ministro de economía. En su opinión, por la política monetaria común de la eurozona, esto permitiría transferencias fiscales permanentes de los países más fuertes a los más desfavorecidos. El presupuesto de la eurozona estaría financiado por las aportaciones de los ingresos fiscales de los Estados miembros. Un parlamento de la eurozona separado proporcionaría supervisión y responsabilidad política. Una unificación fiscal de ese tipo posibilitaría que países como Francia incrementen su gasto en infraestructuras e impulsen la creación de empleo sin romper el techo fiscal.

Una unión fiscal respaldada por una integración política más profunda tiene muchísimo sentido. Representa una salida coherente de la actual tierra de nadie que es la eurozona. Pero las políticas abiertamente europeístas de Macron no son sólo cuestión de política o de principios. También son determinantes para el éxito de su programa económico. Sin una mayor flexibilidad o transferencias del resto de la eurozona, es poco probable que Francia salga pronto del hoyo del desempleo. Por lo tanto, el éxito de la presidencia de Macron depende en gran medida de la cooperación europea.

Y eso nos lleva a Alemania. La reacción inicial de Angela Merkel ante el resultado de las elecciones no fue alentadora. Felicitó a Macron, que «lleva consigo las esperanzas de millones de franceses», pero también declaró que no se plantearía cambios en las reglas fiscales de la eurozona.[60] Incluso en el caso de que Merkel (o un futuro gobierno encabezado por su contrincante socialdemócrata Martin Schulz) estuviera más dispuesta, existe el problema del electorado alemán. Al haber presentado la crisis de la eurozona no como un problema de interdependencia, sino como un cuento moral —alemanes ahorradores y trabajadores enfrentados a deudores derrochadores y arteros—, a los políticos alemanes no les resultará fácil arrastrar a sus electores a un proyecto fiscal común.

Macron es muy consciente de las dificultades a las que se enfrenta con Alemania. Previendo la reacción alemana, respondió del modo siguiente: «Uno no puede decir: "Estoy a favor de una Europa fuerte y de la globalización, pero rechazo de plano la unión de transferencias"». En su opinión, eso es una receta para la desintegración y la política reaccionaria: «Sin transferencias no permitiréis converger a la periferia y se creará una divergencia política que conducirá al extremismo».[61]

Tal vez Francia no se encuentre en la periferia de Europa —al menos por el momento—, pero el mensaje de Macron a Alemania ha sido muy claro: o me ayudas a salir del atolladero y construimos una verdadera unión —económica, fiscal y, en última instancia, política— o los extremistas nos pasarán por encima.

Casi con toda seguridad, Macron está en lo cierto. (En la línea de mi argumentación, una tercera alternativa sería la reducción deliberada de la integración económica.) Quienes desean que Europa mantenga tanto un mercado único como una democracia saludable no tienen más remedio que confiar en que su victoria vaya seguida de un cambio de actitud por parte de Alemania.

¿Qué futuro le espera a la Unión Europea?

En marzo de 2017, la Unión Europea celebró el sexagésimo aniversario de su tratado fundacional, el Tratado de Roma, que dio origen a la Comunidad Económica Europea. Sin duda, había mucho que celebrar. Tras siglos de guerras, agitación y asesinatos masivos, Europa es pacífica y democrática. En una época de desigualdad, las naciones europeas presentan las menores brechas salariales del mundo y la Unión Europea ha guiado con éxito, conduciéndolos a su redil, la transición de once países anteriormente socialistas.

Se trata de logros pasados. Hoy en día, la unión permanece sumida en una profunda crisis existencial y su futuro está en entredicho. Los síntomas se muestran por todas partes: *brexit*, niveles devastadores de desempleo juvenil en Grecia y España, deuda y estancamiento en Italia, el auge de movimientos populistas y la reacción en contra de los inmigrantes y el euro. Todos ellos señalan en la misma dirección: las instituciones europeas necesitan una transformación de primer orden.

Si las democracias europeas quieren recobrar la salud, la integración económica y política no pueden quedar al margen. O la integración política se pone a la altura de la integración económica, o bien tiene que reducirse la integración económica. Mientras se evite tomar esta decisión, la Unión Europea seguirá siendo disfuncional.

Al enfrentarse a esta difícil elección, es probable que los Estados miembros tomen decisiones diferentes a lo largo del proceso de integración político-económica. Eso, a su vez, implica que Europa tiene que desarrollar la flexibilidad y las disposiciones institucionales necesarias para darles cabida.

Desde el principio, Europa fue construida sobre la base de un argumento «funcionalista», que planteaba que la integración política seguiría a la integración económica. Robert Schuman, fundador de la Comunidad Económica Europea (y primer ministro francés), declaró en 1950: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en

primer lugar una solidaridad de hecho». Construyamos en primer lugar los mecanismos de cooperación económica y ello preparará el terreno para instituciones políticas de mayor alcance.

Al principio, el enfoque funcionó muy bien. Permitió que la integración económica se mantuviese un paso por delante de la integración política, pero no demasiado alejada de esta. Después de la década de los ochenta, la Unión Europea dio un gran salto hacia lo desconocido. Adoptó un ambicioso programa en favor del mercado único que aspiraba a unificar las economías de Europa, reduciendo las políticas nacionales que obstaculizaban el libre movimiento, no sólo de bienes, sino también de servicios, personas y capital. El euro, que suponía la adopción de una moneda única entre un subgrupo de Estados miembros, era una extensión lógica de este programa. Fue una hiperglobalización a escala europea.

Como vimos al inicio de este capítulo, había dos líneas de pensamiento sobre cómo funcionaría esto. Muchos economistas y tecnócratas pensaban que los gobiernos europeos se habían vuelto demasiado intervencionistas y que una profunda integración económica y una moneda única penalizaría a los Estados hiperactivos. Desde este punto de vista, el desequilibrio entre las vertientes económica y política del proceso de integración era una virtud, no un defecto. Por otra parte, muchos políticos prácticos reconocieron que el desequilibrio era potencialmente problemático, pero dieron por sentado que el funcionalismo acabaría acudiendo al rescate. Pasado el tiempo necesario, se crearían las instituciones políticas cuasi federales necesarias para sostener el mercado único.

Las principales potencias europeas desempeñaron su papel. Los franceses pensaron que trasladar la autoridad económica a los burócratas de Bruselas aumentaría el poder y el prestigio nacional de Francia en la escena global. Los alemanes se alinearon con los franceses como el precio que tenían que pagar por la unificación alemana.

Había una alternativa. Europa podría haber creado un modelo social y haber permitido que se desarrollase junto a la integración económica. Esto requeriría no sólo integrar los mercados, sino también las políticas sociales, las instituciones del mercado laboral y los acuerdos fiscales. La diversidad de modelos sociales en Europa y las dificultades a la hora de alcanzar acuerdos sobre las normativas comunes pondrían freno, como es natural, al ritmo y al alcance de la integración. Lejos de representar una desventaja, aquello supondría un correctivo útil a la velocidad y al alcance de la integración. Podríamos haber acabado con una Unión Europea más pequeña y más profundamente integrada en general. O bien podríamos habernos encontrado con una Unión Europea con tantos miembros como la actual, pero mucho menos ambiciosa en cuanto a su alcance económico.

A pesar de Macron, puede que ahora sea demasiado tarde para plantearse la integración fiscal y política dentro de la Unión Europea. Mientras escribo estas líneas, menos de uno de cada cinco europeos está a favor de desplazar el poder de los Estadosnación.[62] Un optimista podría decir que esto no se debe tanto a una aversión per se a Bruselas o Estrasburgo como a que la opinión pública asocia «más Europa» con un enfoque tecnocrático hacia el mercado único y con la ausencia de un modelo atractivo alternativo. Tal vez nuevos líderes y formaciones políticas logren esbozar ese modelo y generar ilusión en torno a un proyecto reformado de Europa.

Por otra parte, un pesimista pensará que hay rincones recónditos y oscuros en los pasillos del poder de Berlín y París donde economistas y abogados están preparando un plan B secreto para poner en marcha el día que la relajación de la unión económica ya no pueda posponerse más.

Capítulo 4

Trabajo, industrialización y democracia

No hace demasiado tiempo, los analistas económicos estaban rebosantes de optimismo en cuanto a las perspectivas del crecimiento económico en el mundo en vías de desarrollo. A diferencia de Estados Unidos y Europa, donde las perspectivas de crecimiento parecían, en el mejor de los casos, escasas, se esperaba que los mercados emergentes mantuvieran el buen rendimiento de la década anterior a la crisis financiera global y que, de ese modo, se convirtieran en el motor de la economía global.

Los economistas de Citigroup, por ejemplo, concluyeron claramente que las circunstancias nunca habían sido más favorables a un crecimiento amplio y continuado en todo el mundo, y previeron un rápido crecimiento global hasta 2050 encabezado por los países en vías de desarrollo de Asia y África. La empresa auditora y consultora Price Waterhouse Coopers predijo que a mediados de siglo el crecimiento del PIB per cápita en China, India y Nigeria superaría el 4,5 por ciento. McKinsey & Company bautizó a África, que durante mucho tiempo había sido sinónimo de fracaso económico, como la tierra de «leones en movimiento».

En la actualidad, ese discurso ha sido desplazado por la preocupación por lo que *The Economist* denomina «la gran desaceleración». China e India han desacelerado, mientras que

Brasil y Turquía están inmersos en crisis políticas. Las naciones de América Latina están experimentando el menor crecimiento desde hace años. El optimismo ha dejado paso a las dudas.

Desde luego, del mismo modo que era inapropiado extrapolar de una década de fuerte crecimiento, tampoco habría que hacer demasiadas interpretaciones de las fluctuaciones a corto plazo. Sin embargo, hay razones contundentes para creer que en las décadas venideras el rápido crecimiento será más la excepción que la regla.

Para ver por qué, tenemos que entender cómo se producen los «milagros de crecimiento». Se trata de países que crecieron con rapidez de manera continuada más allá de los estallidos de crecimiento que he analizado en el capítulo anterior. A excepción de un puñado de pequeños países que se beneficiaron de bonanzas de recursos naturales, todas estas economías de éxito deben su crecimiento a una rápida industrialización. Si hay algo de la receta asiática en lo que todo el mundo está de acuerdo es que Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwán y, por supuesto, China actuaron extraordinariamente bien al trasladar a su mano de obra del campo (o de actividades informales) a la fabricación organizada. Casos anteriores de un aumento próspero del crecimiento no fueron diferentes, como los de Estados Unidos o Alemania.

La fabricación permite un rápido aumento del crecimiento porque, incluso en países pobres que sufren múltiples desventajas, copiar y aplicar tecnologías de producción extranjeras es relativamente fácil. Mis investigaciones indican que con independencia de las políticas, las instituciones o la geografía, las industrias manufactureras tienden a cerrar la brecha con la frontera tecnológica a un ritmo de aproximadamente el 3 por ciento anual.[63] Por consiguiente, los países que son capaces de transformar a los agricultores en operarios de fábricas cosechan un enorme aumento del crecimiento.

Sin duda, algunas actividades modernas de servicios requieren una amplia serie de habilidades y competencias institucionales que las economías en vías de desarrollo sólo acumulan de manera

gradual. Un país pobre puede competir con cierta facilidad con Suecia en una amplia gama de fabricaciones, pero para ponerse a la altura de las instituciones suecas hacen falta muchas décadas, por no decir siglos.

India es una prueba de las limitaciones que conlleva depender de los servicios en lugar de depender de la industria durante las primeras fases de desarrollo. El país ha adquirido competencias considerables en servicios de tecnologías de la información, como software y centros de atención al cliente. Sin embargo, el grueso de la mano de obra india carece de las competencias y la formación necesarias para poder incorporarse a dichos sectores. En Asia Oriental, los trabajadores no cualificados fueron destinados a fábricas urbanas, ganando varias veces más de lo que ganaban en el campo. En India, continúan en el ámbito rural o se dedican a la construcción o a servicios menores (donde su productividad no es mucho mayor). El cambio estructural está limitado por el crecimiento de la demanda nacional de productos no tradicionales.

Dos Méxicos: Dualismo productivo

Cuando recientemente los investigadores del McKinsey Global Institute (MGI) estudiaron los detalles de los mediocres resultados económicos de México, hicieron un importante descubrimiento: una brecha inesperadamente grande en el crecimiento de la producción entre las empresas grandes y las pequeñas. Entre 1999 y 2009, en las grandes empresas con quinientos o más empleados la productividad laboral había aumentado un respetable 5,8 por ciento anual. En cambio, en las empresas pequeñas con diez empleados o menos, el crecimiento de la productividad laboral disminuyó a un ritmo anual de 6,5 por ciento.[64]

Por otra parte, en esas pequeñas empresas, durante ese período la cuota de empleo, ya de por sí elevada, aumentó del 39 al 42 por ciento. A la vista de la enorme brecha que separaba lo que

los autores denominaron los «dos Méxicos», no es de extrañar que en general los resultados económicos fueran tan malos. Con tanta rapidez como mejoraban las grandes empresas modernas gracias a las inversiones en tecnología y desarrollo, la economía se veía arrastrada por las pequeñas empresas improductivas.

Esto puede parecer una anomalía, pero es cada vez más habitual. Echa una ojeada al mundo en vías de desarrollo y verás una desconcertante fisura entre los sectores líderes y atrasados de las economías.

La heterogeneidad productiva —o lo que los economistas denominaban dualismo económico— ha sido una característica central de las sociedades pobres. Lo que es nuevo —y alarmante— es que los sectores menos productivos de las economías en vías de desarrollo no se están contrayendo. Todo lo contrario; en muchos casos se están expandiendo.

Tradicionalmente, el desarrollo económico tiene lugar cuando los obreros y los agricultores pasan de sectores poco productivos (como la agricultura y servicios de poca importancia) a realizar trabajos modernos de producción o servicios. Cuando sucede esto, pasan dos cosas. En primer lugar, aumenta la productividad general de la economía, dado que más parte de su población activa se emplea en sectores modernos. En segundo lugar, la brecha de productividad entre los ámbitos tradicional y moderno de la economía se reduce y la dualidad disminuye de forma gradual. Durante el proceso, la productividad agrícola aumenta gracias a mejores técnicas de cultivo y a una disminución del número de agricultores que trabajan la tierra.

Éste fue el patrón clásico del desarrollo de la periferia europea (países como España y Portugal) en la época de posguerra. Fue también el mecanismo que generó los «milagros» de crecimiento en Corea del Sur, Taiwán y, posteriormente, China (el ejemplo más extraordinario de todos).

Una cosa que tuvieron en común todos esos episodios de elevado crecimiento fue que la rápida industrialización impulsó el crecimiento incluso en los países que dependían principalmente del mercado interno, como Brasil, México y Turquía hasta la década de los ochenta. Lo importante fue el cambio estructural, no el comercio internacional per se. Hoy en día, el panorama es muy diferente. Aunque la gente joven sigue acudiendo en masa a la ciudad desde el campo, no acaban trabajando en fábricas, sino mayoritariamente en servicios informales con baja productividad.

De hecho, el cambio estructural se ha vuelto cada vez más perverso: de la fabricación a los servicios, de actividades comercializables a no comercializables, de sectores organizados a informales, de empresas modernas a tradicionales y de empresas medianas y grandes a pequeñas empresas. Esos patrones de cambio estructural están frenando de manera considerable el crecimiento económico en América Latina, África y muchos países asiáticos.

Esto podría ser señal de futuras consecuencias negativas. Para entender qué auguran esas nuevas tendencias en el cambio estructural, echemos una ojeada a cómo se han industrializado y desindustrializado en general las sociedades en el pasado.

Una breve historia del trabajo

Al principio había agricultores y ganaderos. La vida era dura, brutal y breve. Los impuestos y otros tributos exigidos por los jefes, los terratenientes o el Estado eran muy onerosos. Muchas personas eran siervas o esclavas, desprovistas de autonomía y dignidad. Salvo para unos pocos afortunados, la pobreza y la injusticia eran la norma.

Entonces llegó la revolución industrial, primero en Gran Bretaña y luego en Europa occidental y Norteamérica. Hombres y mujeres se dirigieron en masa del campo a las ciudades para satisfacer la creciente demanda de mano de obra de las fábricas. Las nuevas

tecnologías en los tejidos de algodón, el hierro y el acero y los transportes hicieron aumentar constantemente los niveles de productividad de la mano de obra. Pero, durante décadas, pocos de esos beneficios llegaron a los propios trabajadores. Trabajaban durante largas horas en condiciones agobiantes, vivían en viviendas abarrotadas y ganaban muy poco. Algunos indicadores, como la estatura media de los trabajadores, indican que durante un tiempo las condiciones de vida incluso empeoraron.

Con el tiempo, el capitalismo se transformó y sus beneficios empezaron a repartirse más ampliamente. Ello se debió, en parte, a que a medida que el excedente de mano de obra procedente del campo se agotó, los salarios empezaron a subir de manera natural. Pero, igual de importante, los trabajadores se organizaron para reivindicar sus derechos. No eran sólo sus agravios los que hacían que sus demandas fueran apremiantes. También las condiciones de la moderna producción industrial hacían que a las élites les resultara más complicado aplicar sus habituales tácticas de divide y vencerás. El trabajo en las fábricas, concentrado en las principales ciudades, facilitó la coordinación entre trabajadores, la movilización masiva y el activismo militante.

Temerosos de que se produjera una revolución, los industriales cedieron. Los derechos políticos y el derecho al sufragio se extendieron a la clase trabajadora y, a su vez, la democracia amansó al capitalismo. Las condiciones laborales mejoraron, ya que acuerdos impuestos por el Estado o negociados condujeron a una reducción de las jornadas laborales, mayor seguridad, vacaciones, prestaciones familiares y sanitarias, entre otras. La inversión pública en educación y formación hizo que los trabajadores fueran a la vez más productivos y tuvieran más libertad a la hora de elegir. La participación de la mano de obra en los beneficios de la empresa aumentó. No es que los empleos en las fábricas fueran agradables, pero, como mínimo, ahora el trabajo de los obreros les permitía llevar una existencia de clase media, con lo que ello representaba para el consumo y el estilo de vida.

El progreso tecnológico fomentó el capitalismo industrial, pero acabaría socavándolo. La productividad de la mano de obra en las industrias manufactureras aumentó de manera mucho más rápida que en el resto de la economía. Eso significaba que con muchos menos trabajadores se podía producir la misma cantidad o más de acero, coches y productos electrónicos. Poco después de la segunda guerra mundial, en todos los países industrializados avanzados la proporción del empleo total correspondiente a las fábricas empezó a reducirse constantemente. Los trabajadores se desplazaron al sector servicios: educación, salud, entretenimiento y administración pública. Así fue como nació la economía postindustrial.

Para algunos, el trabajo se hizo más agradable. A aquellos que tenían las competencias, el capital y la técnica necesarios para prosperar en la época postindustrial, los servicios les ofrecían oportunidades extraordinarias. Los banqueros, los consultores y los ingenieros tenían sueldos mucho más elevados. Otro hecho igual de importante era que el trabajo de oficina concedía un grado de libertad y autonomía personal que el trabajo en la fábrica no había otorgado nunca. Quizá trabajaran muchas horas —puede que más que en las fábricas—, pero los profesionales del sector servicios tenían mucho más control sobre sus vidas cotidianas y sobre las decisiones en su lugar de trabajo. Los profesores, las enfermeras y los camareros no estaban ni mucho menos igual de bien pagados, pero también ellos habían sido liberados de la pesada y mecánica rutina de la línea de producción.

Por otro lado, para los trabajadores menos cualificados, los empleos en el sector servicios significaban renunciar a los beneficios negociados del capitalismo industrial. La transición a una economía de servicios iba a menudo de la mano del declive de los sindicatos, la protección laboral y las normas de igualdad salarial, reduciendo enormemente el poder negociador y la seguridad laboral de los trabajadores.

De modo que la economía postindustrial abrió una enorme brecha entre quienes tenían buenos empleos en el sector servicios, que eran estables, bien pagados y satisfactorios, y quienes tenían malos empleos, precarios, mal pagados e insatisfactorios. Dos aspectos determinaban la mezcla entre esos dos tipos de empleos y el alcance de la desigualdad generada por la transición postindustrial. En primer lugar, cuanto más alto fuera el grado de educación de la mano de obra, más elevado era el nivel de los salarios en general. En segundo lugar, cuanto mayor era la institucionalización de los mercados laborales en los servicios (además de la fabricación), mayor era la calidad de los empleos del sector servicios en general. Así que la desigualdad, la exclusión y la dualidad se hicieron más patentes en los países en los que las competencias estaban mal repartidas, y muchos servicios se aproximaban al ideal teórico de mercados impersonales e ilimitados. El ejemplo canónico de este modelo sigue siendo Estados Unidos, donde muchos trabajadores se ven obligados a tener múltiples empleos para ganarse la vida.

Principalmente, éste es el caso en los países occidentales avanzados. Algunos lugares del mundo no occidental habían pasado por una evolución parecida. Los casos más notables son los de Japón, Corea del Sur y Taiwán. Cada uno de ellos ha experimentado una industrialización significativa y, con posterioridad, una desindustrialización. Ahora comparten con otros países avanzados la característica de que se trata de economías postindustriales en las que la naturaleza de los empleos viene determinada por la interacción entre la productividad y las prácticas del mercado laboral en los sectores de servicios. Una elevada productividad, combinada con medidas protectoras del mercado laboral, genera empleo de calidad. La baja productividad combinada con mercados laborales atomizados es una garantía de empleos mediocres.

Resulta tentador extrapolar directamente la historia a los países que desde un punto de vista económico se han quedado rezagados. Se trata de los países de ingresos bajos y medios en los que viven la

mayoría de los trabajadores del mundo. Para ellos, la receta parece clara. Fomentad una rápida industrialización para poder crecer. Invertid en buenas instituciones y capital humano para tener una mano de obra productiva, asegurándoos de que nadie se quede atrás. Cuando la desindustrialización llegue de manera natural, no os resistáis. En lugar de ello, aseguraos de que el escenario legal y normativo en el que operan los servicios proporcione una protección adecuada a los empleados.

A grandes rasgos este mensaje no es erróneo. Sin embargo, tenemos que plantearnos dos preguntas: ¿Hasta qué punto es deseable emular la experiencia histórica de los países avanzados actuales? ¿Y hasta qué punto es factible hacerlo? Permíteme abordarlas una a una.

¿Deberían las naciones en vías de desarrollo reproducir el patrón histórico?

Históricamente, las primeras etapas de la industrialización rara vez produjeron una mejora en las condiciones de vida de la mayoría de los trabajadores. Hubo un desfase considerable entre el inicio de la industrialización y el momento en que sus beneficios fueron compartidos ampliamente. En las últimas décadas se aprecia un desfase parecido en muchos países pobres que se han adentrado con éxito en los mercados mundiales, convirtiéndose en fabricantes. Esto ha dado lugar a un debate sobre las fábricas de los países exportadores en las que se explota a los trabajadores. Según los activistas en favor de los derechos laborales, los beneficios de la exportación se están construyendo sobre los hombros de trabajadores explotados, a menudo mujeres, que ganan muy poco dinero y trabajan muchas horas en condiciones insalubres. El empleo de menores es un tema conflictivo en particular sensible.

Otros, por lo general economistas, responden argumentando que las susodichas fábricas explotadoras son simplemente un peldaño en el camino del desarrollo económico y, a la postre, humano. Por malas que parezcan, las fábricas explotadoras representan una mejora respecto a la alternativa que tiene la mayoría de los trabajadores: una existencia precaria trabajando la tierra o peores trabajos urbanos. Y los salarios bajos y las malas condiciones laborales reflejan la poca productividad de los trabajadores. Además, ¿acaso no es exactamente así como se han hecho ricos los actuales países avanzados?

La pregunta que plantea este debate es si los beneficios de la protección laboral no pueden aplicarse en fases de desarrollo anteriores a lo que ha sucedido históricamente. ¿Hay una norma inquebrantable que diga que unas buenas condiciones laborales tienen que ir detrás del desarrollo? Es algo parecido a la pregunta de si la democracia política tiene como prerrequisito el desarrollo económico.

La respuesta a esta última pregunta determina la respuesta a la primera. Históricamente, la democracia ha seguido a la revolución industrial y al aumento de los ingresos. Sin embargo, no hay razón para pensar que en fases de desarrollo muy anteriores los países no puedan ser democráticos. La participación política y la impugnación son valores intrínsecos. Cumplen, asimismo, un objetivo instrumental: investigaciones empíricas han determinado que es posible que los gobiernos democráticos presenten mejores resultados que los regímenes autoritarios y, además, generan una mayor estabilidad.

Ejemplifican este argumento dos modelos deslumbrantes de democracia en entornos pobres: India y Mauricio. Ambos países difieren muchísimo en cuanto a tamaño, pero los dos son países muy heterogéneos, nacidos en medio de conflictos étnicos y violencia. En ambos casos, la democracia ha atenuado desde un primer momento el conflicto social y ha permitido la estabilidad política. Mauricio creció con rapidez varios años después de lograr la

independencia. El crecimiento de la India se estancó hasta la década de los ochenta, pero ha sido más que respetable desde entonces (llegando incluso a superar a China en los últimos años).

De manera parecida, no hay razón para que en aras del desarrollo industrial y la exportación los trabajadores de los países pobres tengan que ser privados de derechos laborales fundamentales. Entre ellos se incluyen la libertad de asociación y de negociación colectiva, condiciones razonables de seguridad en el trabajo, no discriminación, un máximo de horas de trabajo y restricciones al despido libre. Como sucede con la democracia, se trata de unos requisitos básicos de una sociedad digna. La primera consecuencia es equilibrar la relación de negociación entre empleadores y empleados, no elevar los costes generales de la producción. E incluso si los costes se ven afectados, cualquier efecto adverso podrá ser contrarrestado con facilidad por una moral más alta, mejores incentivos y una menor rotación de los trabajadores.

El salario mínimo es un tanto diferente, en el sentido de que aumenta de manera directa el coste del trabajo. En general, el salario mínimo que no está demasiado alejado del nivel de mercado no perjudicará demasiado al empleo, mejorando un tanto las condiciones laborales. No puede decirse lo mismo del salario mínimo que se encuentre muy por encima de ese nivel. En ese caso, el peligro es que a muchas personas que buscan trabajo se les negarán oportunidades de empleo por estar fuera del precio de mercado. Por desgracia, una característica habitual de las economías de todo el mundo es la dualidad del mercado laboral, en la que una minoría relativamente pequeña de «favorecidos» protegen los privilegios que les concede el Estado a expensas de una gran mayoría de «desfavorecidos». Esto entorpece tanto el desarrollo humano como las perspectivas de crecimiento.

No obstante, la conclusión es que los derechos laborales básicos, tal como recogen las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo, no son un impedimento para

el desarrollo económico. No es necesario aplazarlas hasta que se produzca y se consolide el despegue económico. En esto, la historia no tiene que servirnos de guía.

¿Pueden las naciones en vías de desarrollo reproducir el modelo histórico?

Como he mencionado antes, por una serie de importantes razones, para los países pobres la fabricación es un ascensor económico. En primer lugar, en muchas industrias manufactureras tiende a haber una dinámica positiva en la productividad. Establece una cabeza de playa en uno de los sectores manufactureros «fáciles» —como el de las prendas de vestir— y es probable que experimente un constante aumento de la productividad y que, con el tiempo, pueda pasar a otras industrias más sofisticadas. En segundo lugar, la fabricación es un sector comercializable. Ello significa que las industrias manufactureras de éxito pueden expandirse de manera casi indefinida, incrementando su cuota de mercado en el mundo y sin verse afectadas por las limitaciones de la demanda. En tercer lugar, la fabricación es un sector que absorbe gran cantidad de mano de obra no cualificada, el recurso más abundante de un país pobre. Productos como la ropa, el calzado, los juguetes y el montaje de productos electrónicos requieren poca cualificación, de modo que los agricultores pueden transformarse con facilidad en obreros de la cadena de montaje.

Ésas son las razones por las cuales, históricamente, la industrialización ha sido el principal motor del rápido crecimiento económico. La convergencia de productividad, expansión de la exportación y absorción de mano de obra crea un círculo virtuoso que impulsa la economía hasta que se cierra la brecha con la frontera global y aumentan considerablemente las exigencias del progreso tecnológico.

De nuevo, así funcionaban las cosas en el pasado. La opinión más difundida es que los actuales países pobres de África, Asia y América Latina tendrán que hacer algo parecido si quieren experimentar un rápido y sostenido crecimiento económico.

Pero es posible que esta expectativa no se cumpla. Nuestro mundo es muy diferente. Las fuerzas de la globalización y el progreso tecnológico se han combinado para alterar la naturaleza de la industria manufacturera de un modo que hace que sea muy difícil, cuando no imposible, que los advenedizos emulen la experiencia de la industrialización de los tigres de Asia Oriental o, antes que ellos, las de las economías europea y norteamericana.

Examinemos algunos hechos. Desde la década de los sesenta, en los países en vías de desarrollo, teniendo en cuenta el nivel de ingresos y los factores demográficos, cada década ha traído consigo niveles más bajos de empleo y producción industrial (como porcentaje de la economía). Los niveles máximos de industrialización son más bajos que nunca y se alcanzan con una ínfima parte de los ingresos obtenidos por los países que antes han experimentado la industrialización. Esto significa que muchas (por no decir la mayoría) de las naciones desarrolladas se están convirtiendo en economías de servicios, sin haber vivido una experiencia adecuada de industrialización; un proceso al que he denominado «desindustrialización prematura». Mientras que los países que se industrializaron pronto lograron colocar el 30 por ciento o más de su mano de obra en el sector de la fabricación, los recién llegados rara vez han conseguido esa proeza. El empleo en el sector manufacturero de Brasil alcanzó su punto máximo en el 16 por ciento y México en el 20 por ciento. En India, tras alcanzar el 13 por ciento, el empleo en el sector industrial empezó a perder terreno (en términos relativos).[65]

América Latina parece ser la región más duramente golpeada. Pero, de manera preocupante, se evidencian tendencias similares en el África subsahariana, donde, de entrada, pocos países habían experimentado una gran industrialización. Los únicos países que

parecen haber escapado a la maldición de la industrialización prematura son un grupo relativamente pequeño de países asiáticos y exportadores de productos manufacturados. Los países avanzados han experimentado una considerable desindustrialización del empleo. Sin embargo, en el mundo desarrollado la producción manufacturera a precios constantes se ha defendido relativamente bien, cosa que suele pasarse por alto, ya que gran parte del debate sobre la desindustrialización se centra en valores nominales, no reales.

Las razones que hay tras esas tendencias tienen que ver tanto con la tecnología como con el comercio. En el ámbito de la fabricación, el rápido progreso tecnológico global ha reducido los precios de los productos manufacturados en relación con los servicios, desanimando a los advenedizos de países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, la fabricación se ha vuelto mucho más exigente en cuanto a capital y cualificación, reduciendo de manera considerable el potencial de absorción de mano de obra del sector en cuanto a trabajadores procedentes de la agricultura o actividades informales. En el frente del comercio, la competencia de China y de otros exportadores de éxito, combinada con la reducción de los niveles de protección conlleva que, en la actualidad, pocos países pobres tienen la oportunidad de fabricar para el consumo interno. El espacio para la sustitución de importaciones fue eliminado.

No es imposible que los últimos países en experimentar la industrialización tal como la historia económica nos tiene acostumbrados sean las economías del tigre de Asia Oriental. Si esto es así, por todas las razones descritas antes se trata de una mala noticia para el crecimiento económico. También es una mala noticia para la igualdad. En los países en vías de desarrollo, es incomparablemente mayor el abismo entre las ganancias y las condiciones laborales de banqueros y directivos, por un lado, y quienes realizan actividades informales como el menudeo y la asistencia doméstica, por otro. La anterior transición a los servicios, previa a una acumulación sustancial de capital humano y

capacidades institucionales, exacerba enormemente los problemas de desigualdad y exclusión en el mercado laboral con los que luchan las economías avanzadas.

Futuros caminos laborales

¿Es posible que, a pesar de todo, este proceso de desindustrialización prematura sea en el fondo una suerte? Antes he señalado algunas de las ventajas de los servicios en términos de autonomía personal y libertad. James C. Scott apunta que un porcentaje muy elevado de los trabajadores industriales de Estados Unidos preferirían tener una tienda, un restaurante, o trabajar en una explotación agrícola. «El nexo común de esos sueños es librarse de una supervisión estricta y gozar de autonomía durante la jornada laboral que, en su opinión, compensan ampliamente las largas horas y los riesgos de esos pequeños negocios». Scott compara eso con el trabajo en una fábrica, «donde la cadena de montaje está ajustada para reducir la autonomía hasta que ésta desaparezca...».[66] ¿Es posible que los trabajadores del mundo en vías de desarrollo tomen de algún modo un atajo y eludan el penoso trabajo de la fabricación?

Tal vez, pero no está en absoluto claro cómo puede construirse ese futuro. Una sociedad en la que la mayoría de los trabajadores sean sus propios amos —comerciantes, profesionales independientes, artistas— y determinen sus propias condiciones laborales ganándose al mismo tiempo la vida adecuadamente sólo es factible si la productividad es muy elevada. Una elevada productividad permite la generación de una abundante demanda de esos servicios y, en consecuencia, elevados ingresos para los propietarios independientes. El problema es que a lo largo de la historia, en términos globales, los servicios no han experimentado en absoluto un crecimiento de la productividad tan grande como el de la fabricación; para llevar un restaurante hoy en día hacen falta

tantos camareros como hace un siglo. De modo que a la industrialización le ha correspondido proporcionar los ingresos elevados y la demanda al resto de la economía.

Por lo tanto, lo que está claro es que cuando tengan que abordar el futuro del trabajo y del desarrollo humano, los responsables políticos se enfrentarán a un reto totalmente nuevo. Más crecimiento económico tendrá que provenir de avances de la productividad en los servicios. A su vez, esto significa que los enfoques parciales y sectoriales que tan bien funcionaron para estimular la industrialización orientada a la exportación durante las primeras fases del rápido crecimiento en Asia y otros lugares tendrán que ser sustituidos (o al menos complementados) por inversiones masivas en capital humano e instituciones que alcancen al conjunto de la economía. Cuando la fabricación es el motor de la economía, pueden ser muy eficaces reformas selectivas como los incentivos a la exportación, zonas económicas especiales, o incentivos a los inversores extranjeros. Al fin y al cabo, para impulsar la economía basta con tener unos cuantos éxitos en el campo de la exportación, haciendo frente a la casi infinita demanda de los mercados mundiales. Sin embargo, cuando el crecimiento tiene que depender (mayoritariamente) de servicios no comercializables, los esfuerzos selectivos no funcionarán. Los intentos de reforma tendrán que ser más exhaustivos, encaminados a aumentar el crecimiento de la productividad de todos los servicios al mismo tiempo.

Es célebre la predicción de Marx de una sociedad en la que la gente «podrá dedicarse a una cosa hoy y a otra mañana, a cazar por la mañana, a pescar por la tarde, a criar ganado por la noche y a criticar después de cenar sin necesidad de convertirse en cazador, pescador, ganadero ni crítico». Sin embargo, un prerrequisito para esto era que las fuerzas productivas de la economía se desarrollaran lo suficiente. Hasta la fecha, el capitalismo industrial ha sido en gran medida el único camino hacia una sociedad productiva. El trabajo en

las fábricas no era agradable y generaba tensiones sociales considerables (como destacó Marx), pero cumplía la labor de producción.

Hoy, este camino parece menos deseable y menos factible. Habrá que inventar otro. Los aspectos generales de esta alternativa pueden definirse a grandes rasgos. Será un modelo basado en servicios. Se centrará más en la infraestructura inmaterial —aprendizaje y capacidades institucionales— y menos en la acumulación física de capital: plantas y equipamientos de las industrias manufactureras. No obstante, aparte de eso, queda mucho por hacer.

Instituciones económicas y políticas

Desde hace algún tiempo, se ha dado por sentado que las instituciones —aparte de las reformas políticas aquí y allá— eran fundamentales para el proceso de desarrollo económico. Los economistas se centraron en dos tipos de instituciones concretas: aquellas que protegían los derechos de propiedad y las que imponían el cumplimiento de los contratos. Aunque esto no era siempre explícito, los economistas también tendían a tener una concepción universalista de las instituciones, presuponiendo que lo que funcionaba bien en un escenario podía trasplantarse a otros. Con el tiempo, esta mentalidad, basada en las mejores prácticas, acabaría dominando la labor práctica y política de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Las detalladas pero bastante específicas indicaciones del Consenso de Washington se verían incrementadas por recomendaciones genéricas para reducir la corrupción, mejorar las instituciones legislativas y judiciales y regenerar la gobernabilidad en sentido amplio.

En un artículo publicado en 2000, yo sostenía que las posturas tecnocráticas predominantes sobre la reforma institucional estaban pasando por alto una parte importante de la imagen global.[67] Ignoraban tanto la maleabilidad como la especificidad del contexto del diseño institucional.

Puedes bajar de un avión en un país en el que nunca has estado antes y sin equivocarte soltar estas órdenes: «Mantened la inflación baja y estable», «Aseguraos de que los emprendedores se sientan seguros y puedan quedarse los beneficios de sus inversiones». De lo contrario, ¿quién invertiría en la economía? Podemos estar de acuerdo en que las instituciones en favor del crecimiento deben desempeñar determinadas tareas universales, como salvaguardar la estabilidad macroeconómica o asegurarse de que los inversores no teman ser expropiados. Se trata de funciones universales en el sentido de que es difícil presagiar cómo podría desarrollarse en su ausencia una economía de mercado.

Sin embargo, esas tareas no nos dicen demasiado acerca de la forma que deberían adoptar las instituciones. Como Asia Oriental nos ha mostrado ampliamente, los incentivos del mercado pueden ser generados por instituciones que adoptan, desde la perspectiva de las mejores prácticas, formas muy poco habituales. Al parecer, si (como en el caso de las empresas de pueblos y aldeas de China) existen acuerdos que proporcionan derechos efectivos y sustanciales de control a los inversores, incluso los derechos de propiedad pueden ser prescindibles. La función no se corresponde con formas únicas.[68]

Asimismo, sostenía que la democracia es una especie de metainstitución que permite a cada sociedad escoger y modelar sus instituciones según resulte adecuado en función de su contexto. Desde luego, China no es una democracia. Sin embargo, su enfoque experimental del diseño institucional, asegurándose de que las reformas sean localmente eficaces y no generen grandes redistribuciones, reproduce en algunos aspectos esenciales la forma en que opera la deliberación y la toma de decisiones en democracia.

También aporté algunas pruebas transnacionales que indican que, en efecto, las democracias generan crecimiento de calidad, ofreciendo mayor previsibilidad, estabilidad y capacidad de recuperación, así como mejores resultados distributivos.[69]

Cuando el artículo fue publicado, el número de democracias del mundo estaba aumentando con rapidez. En la actualidad, se calcula que en el mundo hay más democracias que autocracias, algo que no había sucedido nunca en la historia mundial.[70] Se trata de un motivo de celebración. No obstante, para las nuevas democracias del mundo, el panorama no es muy halagüeño.

Fracasos democráticos

En un premonitorio artículo de 1997, Fareed Zakaria escribió acerca de regímenes elegidos democráticamente... que ignoraban de manera constante los límites constitucionales a su poder y privaban a sus ciudadanos de derechos y libertades fundamentales. Los observadores empezaron a darse cuenta de que la mayoría de los países con elecciones más o menos libres, apenas seguían la línea occidental. En la actualidad, es más probable que antes que celebrar el avance de la democracia, los expertos hablen de «recesión democrática».[71] Zakaria denominó a esos regímenes «democracias no liberales».[72]

Como él y otros autores han señalado, democracia electoral no es lo mismo que democracia liberal. Sharun Mukand y yo hemos oficializado la diferencia distinguiendo entre tres grupos de derechos.[73] Los derechos de *propiedad* son derechos que protegen a los titulares de bienes y a los inversores de la expropiación por parte del Estado o de otros grupos. Los derechos *políticos* garantizan comicios electorales libres y justos y permiten a los vencedores de dichos comicios determinar la política aplicable sometida a los límites impuestos por otros derechos (cuando así lo dispongan). Los derechos *civiles* garantizan la igualdad ante la ley; es decir, la no

discriminación en la concesión de bienes públicos como la justicia, la educación y la sanidad. Los derechos políticos y civiles pueden mezclarse unos con otros y ser difíciles de distinguir. Pero no son lo mismo. Tablas basadas en las clasificaciones de Freedom House, por ejemplo, indican que es mucho más habitual que los países concedan derechos políticos, en el sentido aquí expuesto, que derechos civiles.

La distinción entre derechos políticos y civiles nos permite aplicar la diferencia entre democracias electorales y liberales. Una democracia electoral reconoce derechos de propiedad y políticos. Una democracia liberal proporciona, además, derechos civiles. Utilizando la matriz de 2 × 2 de la figura 4.1, podemos clasificar los países según esta distinción. (Nuestra clasificación se basa en puntuaciones no publicadas de Freedom House; los detalles pueden encontrarse en el documento original.)

Figura 4.1. **Una taxonomía de los regímenes políticos**

		Derechos políticos	
		no	sí
Derechos civiles	no	Autocracias no liberales	Democracias electorales (Argentina, Croacia, Ucrania…)
	sí	Autocracias liberales (Mónaco)	Democracias liberales (Canadá, Chile, Corea del Sur,Uruguay…)

Los países que otorgan derechos civiles pero no políticos —lo que denominamos «autocracias liberales»— son muy raros. A principios del siglo XIX, antes de la ampliación del derecho al

sufragio, el principal ejemplo histórico es Gran Bretaña. Quizá el único ejemplo contemporáneo sea el del Principado de Mónaco.

Hasta cierto punto, la bibliografía sobre desarrollo económico reconoce la importancia de las prácticas liberales, haciendo hincapié en la importancia del «principio de legalidad». Sin embargo, cuando los economistas, entre otros, hablan de principio de legalidad, a menudo confunden dos cosas que hay que distinguir. Por un lado, en los países pobres la debilidad de la administración para aplicar la ley puede hacer que resulten ineficaces los remedios judiciales contra las violaciones de derechos y el abuso de poder. Por otro lado, con el fin de reforzar su poder, la coalición gobernante —la «mayoría»— puede discriminar deliberadamente a las minorías étnicas, religiosas o ideológicas, o desviar de manera desproporcionada bienes públicos hacia sus partidarios. Según los indicadores del principio de legalidad, India está mal clasificada, en parte debido a que los tribunales tardan mucho tiempo en emitir un veredicto, no a que el régimen legal muestre una inclinación en contra de los miembros de una casta o religión determinadas. En Turquía, el principio de legalidad falla siempre que los opositores al gobierno —tanto si son laicos como liberales o activistas kurdos— están en el bando equivocado. La incompetencia y la parcialidad deliberada son cosas muy distintas. La primera puede mitigarse con una mejora de las aptitudes e incrementando la capacidad burocrática. La segunda es parte integrante de las operaciones deliberadas de la maquinaria judicial. Las violaciones del segundo tipo son más insidiosas y puede que también más dañinas. Las violaciones de derechos de minorías o de opositores al gobierno se convierten en el modus operandi de los gobiernos que aspiran a aferrarse al poder. Además, hacen que las divisiones sociales sean más profundas, dificultando enormemente el establecimiento de la democracia liberal.

Históricamente, la democracia liberal nunca ha sido fácil. Quizá Estados Unidos sea la más antigua democracia actual, aunque, a pesar de todas sus pretensiones, sería difícil afirmar que el país fue plenamente liberal hasta que las luchas de la década de los sesenta

en favor de los derechos civiles dieron su fruto. Con la notable excepción de Gran Bretaña, antes de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países europeos occidentales han ido volviendo de manera periódica a diversas formas de gobierno autocrático. El restablecimiento de la democracia liberal en Europa occidental después de 1945 no fue, en absoluto, una conclusión inevitable, y es probable que le deba mucho al descrédito de los regímenes fascistas del período anterior a la guerra. Japón fue también un éxito insólito en Asia. No tenemos que idealizar los regímenes políticos en esas sociedades postindustriales avanzadas para darnos cuenta de que ha sido muy difícil seguir su ejemplo en el mundo en vías de desarrollo. Las tentaciones del no liberalismo se han evidenciado también en los antiguos países socialistas del este y el sudeste de Europa. A pesar de su pertenencia a la Unión Europea, Hungría está en vías de convertirse en un modelo de democracia no liberal. En la actualidad, la inmensa mayoría de los países que alcanzaron la democracia en la tercera oleada de democratización, y después de ésta, son democracias electorales más que democracias liberales.

¿Por qué es tan rara la democracia liberal?

Para entender por qué la democracia liberal es un bicho tan raro, resulta útil tener en cuenta las circunstancias bajo las cuales los países hacen la transición de la autocracia a la democracia. La voluminosa bibliografía de ciencia política y economía política sobre las transiciones democráticas tiende a centrarse en dos tipos de procesos.[74] El primero tiene que ver con escisiones y negociaciones en el seno de la élite. Cuando la élite está dividida y le cuesta coordinarse, la democracia puede surgir como un sistema de reparto del poder. El segundo tiene que ver con las luchas entre quienes no forman parte de la élite y la élite. Cuando la élite ya no puede

controlar a quienes no forman parte de ella, es posible que prefieran permitirles votar en lugar de afrontar la perspectiva de la inestabilidad política y la revolución.

Es poco probable que los acuerdos democráticos generados por tales transiciones sean liberales. Ello se debe a que los principales beneficiarios de la democracia liberal —en contraposición a la democracia electoral— son los pequeños grupos minoritarios privados de derechos que gozan de escaso poder en cualquier tipo de acuerdo. Ante todo, los miembros de la élite quieren proteger sus derechos de propiedad. Y los grupos dominantes dentro de los no pertenecientes a la élite —llamémoslos la «mayoría»— quieren tener derechos electorales para poder elegir políticas que sean de su agrado. Rara vez las minorías étnicas, religiosas o ideológicas que más se beneficiarían de la no discriminación se sentarán a la mesa de negociación. La lógica política de la democratización genera una democracia más electoral que liberal. El auténtico enigma no es que la democracia liberal sea tan rara, sino que exista.

Hay diversas circunstancias que pueden inclinar esta lógica deprimente en una dirección más favorable a la democracia liberal. En primer lugar, puede que haya razones por las cuales la élite quiere derechos civiles además de derechos de propiedad. En la Revolución Gloriosa británica, los terratenientes y los comerciantes adinerados que se impusieron al rey trataban de protegerse del monarca tanto en la esfera religiosa como en la económica. Temían tanto que Jaime II les impusiera el catolicismo como la capacidad de la corona para expropiarles mediante impuestos exorbitantes. Así que, en Gran Bretaña, los derechos de propiedad y civiles estaban fuertemente ligados. Con el tiempo, los liberales británicos no harían apenas distinciones entre esos dos grupos de derechos, asumiendo que eran parte integrante del mismo proceso. El famoso ensayo de T. H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*, por ejemplo, enmarcaría los derechos de propiedad bajo los derechos civiles.[75]

Sudáfrica es un caso muy diferente, pero la constante y un tanto improbable presencia de normas liberales parece deberse a un grupo análogo de circunstancias. En 1994, en el momento de la transición democrática, el gobierno de la minoría estaba decidido a proteger no sólo los derechos de propiedad de los blancos, sino también sus derechos civiles.[76] Como en la Revolución Gloriosa, la élite compartía «señas de identidad» con la minoría, convirtiéndola en blanco fácil de la discriminación y haciendo que tuviera un especial interés en salvaguardar los derechos civiles. (Por desgracia, en Sudáfrica las normas liberales han estado ausentes durante muchos años. Desde 2009 nuestro índice de democracia liberal ya no incluye a Sudáfrica.)

Aparece un segundo camino cuando la sociedad es relativamente homogénea y no hay profundas divisiones de identidad. En este caso, la mayoría no tiene una minoría clara a la que discriminar. La democracia liberal y la democracia electoral se hacen en realidad indistinguibles. Japón y Corea del Sur pueden ser ejemplos válidos de este modelo.

Por último, es posible mantener la democracia liberal si no hay una mayoría clara y ningún grupo identificable puede aspirar a mantenerse en el poder de forma indefinida. Los incentivos de juego repetido pueden sostener un régimen de moderación y tolerancia: cada grupo respeta los derechos de los demás por miedo a convertirse un día en minoría.

Ese *modus vivendi* es frágil por varias razones. Los líderes políticos de éxito pueden forjar y sostener coaliciones de gobierno de la mayoría aun cuando la sociedad esté dividida por múltiples escisiones transversales. Esos líderes deberían ocuparse menos de los derechos de grupos externos a la coalición, aunque la naturaleza de la coalición cambie con el tiempo. El presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, es un buen ejemplo de esta táctica. En caso contrario, es posible que los líderes simplemente se equivoquen al

calcular el tiempo que permanecerán en el poder. En este caso, pasarán por alto que más tarde o más temprano necesitarán de la buena voluntad de los grupos que hoy están en la oposición.

Esos problemas asolan tanto a los países desarrollados como a los que se encuentran en vías de desarrollo. Debido en parte a que las divisiones identitarias (basadas en la religión, el origen étnico o la lengua) competían con los rasgos comunes basados en los ingresos y la clase social, la democracia liberal en la Europa continental —al menos hasta la época de posguerra— era frágil. Los fascistas y los nazis tuvieron éxito porque lograron forjar alianzas de gobierno lo suficientemente amplias basadas en relatos identitarios ficticios que culpaban y excluían a «los otros» (extranjeros, judíos, gitanos y «cosmopolitas»). Sin embargo, en muchos sentidos, los desafíos a los que se enfrentan en la actualidad las naciones en vías de desarrollo son mucho mayores.

Desventajas políticas del atraso

En Occidente, el liberalismo se desarrolló y se extendió antes que la generalización del derecho al sufragio. Durante la primera parte del siglo XIX, existían importantes limitaciones al poder ejecutivo, al principio de legalidad, a la tolerancia religiosa y a la libertad de expresión. La democracia había llegado tarde y los propios liberales dudaban bastante de sus beneficios. El teórico más conocido del liberalismo, John Stuart Mill, pensaba que la democracia requería cierto nivel de madurez social, un nivel que Gran Bretaña había alcanzado hacía poco tiempo (y del que otras sociedades como Rusia e India carecían). Le preocupaba la «tiranía de las masas» que las elecciones podrían traer consigo, como a Tocqueville. Tal como explica Edmund Fawcett, los liberales hicieron las paces con la democracia a regañadientes en las décadas anteriores a la primera guerra mundial. Dieron su apoyo a la ampliación del derecho al

sufragio con la esperanza de que, a cambio de ello, las fuerzas populares aceptasen «límites liberales a la autoridad de la voluntad del pueblo».[77]

La diferencia con el mundo en vías de desarrollo no podía ser mayor. Los liberales rara vez gozaban de ventaja en las naciones en vías de desarrollo, y antes del advenimiento de la democracia, no podía hablarse de la existencia de una tradición liberal en las antiguas colonias. (Tal vez, gracias a la influencia británica en la élite, India sería la excepción.)

En segundo lugar, como vimos antes en este capítulo, las fuerzas de la industrialización que promovieron la democracia liberal en Occidente son en la actualidad mucho más débiles en el mundo en vías de desarrollo. La industrialización fue importante para la democracia porque dio rienda suelta a las fuerzas sociales que desestabilizaron el antiguo orden aristocrático. Sin embargo, eso significó también que el eje principal del conflicto entre los grupos de la élite y los que no formaban parte de ésta se basaba en aspectos básicos que tenían que ver con los sueldos, los derechos laborales, los impuestos y los beneficios. Eran conflictos que la democracia liberal podía abordar. La conclusión fueron la regulación del mercado laboral y el Estado del Bienestar. Con el tiempo, esas innovaciones institucionales alterarían la naturaleza del capitalismo, pero no plantearon una amenaza seria a las prácticas liberales.

En los países en vías de desarrollo, por lo general la movilización política masiva tuvo lugar en circunstancias muy diferentes. Fue producto de la descolonización o de guerras por la liberación nacional, en las que la principal división no era la clase, basada en intereses económicos, sino la identidad. La política giraba en torno a la construcción nacional, con un «otro» implícito o explícito contra el que se alineaban las masas: un adversario colonial, una nación vecina, o un grupo étnico que, supuestamente, se interponía en el camino a la independencia.

Desde el punto de vista de la política, las divisiones identitarias no son primordiales ni independientes; pueden acentuarse o manipularse, alentando la movilización política basada en el origen étnico, la lengua o la religión. Las tensiones históricas y la diversidad cultural proporcionan la materia prima para que los políticos inteligentes creen mayorías electorales. Esta clase de populismo —el populismo de derechas— difiere del populismo de izquierdas, centrado en las divisiones salariales y de clase, en un aspecto importante. Los «populistas de izquierdas» prometen políticas (impulsoras de los ingresos o redistributivas) encaminadas a superar las divisiones salariales y de clase que las provocan. Por otro lado, para mantenerse en el poder los «populistas de derechas» dependen del constante predominio —e intensificación— de las divisiones identitarias. De modo que, a diferencia del populismo de izquierdas, el populismo de derechas bloquea directamente el surgimiento de la democracia liberal.

En ocasiones, la política identitaria puede generar acuerdos estables, por lo general temporales, a los cuales, a falta de un claro grupo mayoritario, pueden aferrarse los grupos étnicos o lingüísticos para defender sus derechos. Antes de 1975, un caso típico de esto era la democracia consociacional del Líbano.[78] Sin embargo, cuando las diferencias políticas son identitarias, el equilibrio político es frágil y puede desestabilizarse con facilidad debido a cambios demográficos o políticos oportunistas (como, de hecho, sucedió posteriormente en el Líbano con la afluencia de palestinos jordanos y la ulterior guerra civil).

Es cierto, desde luego, que los países en vías de desarrollo siguen siendo pobres por definición y que tal vez les siguen quedando lejos los cambios estructurales que experimentaron los países ricos actuales durante el siglo XIX y principios del XX. Asimismo, resulta que los países que han experimentado con éxito un proceso de industrialización han acabado convirtiéndose en democracias liberales. Pensemos, por ejemplo, en Corea del Sur o Taiwán. En ambos casos, la industrialización creó una clase

trabajadora considerable, la cual, a su vez, desempeñó un papel importante en su democratización. Aún más impresionante es el caso de Mauricio, que presenta una sociedad étnicamente dividida pero sigue siendo una democracia liberal. Como en el caso de Suiza, parece que divisiones identitarias importantes no necesariamente son un obstáculo insalvable para la democracia liberal. Sin embargo, la industrialización —y en especial la creación de un considerable movimiento obrero— parece ser importante para la apertura de un espacio para la política liberal y para la represión de políticas identitarias.

Los costes de la dictadura

En cuanto a los derechos humanos y las libertades civiles, la degradación de la democracia tiene unos costes evidentes. Sin embargo, en lo que respecta a los resultados económicos, también tiene una serie de costes menos obvios.

La relación entre la política de una nación y sus perspectivas económicas es uno de los temas fundamentales —y más estudiados— de las ciencias sociales. ¿Qué es mejor para el crecimiento económico, una mano firme que nos guie y esté libre de la presión de la competencia política, o una pluralidad de intereses opuestos que fomente la apertura a nuevas ideas y nuevos actores políticos? Los ejemplos de Asia Oriental (Corea del Sur, Taiwán y China) parecen indicar que la primera opción. Pero, entonces, ¿cómo se explica el hecho de que casi todos los países ricos —excepto aquellos cuya riqueza se debe únicamente a sus recursos naturales— sean democráticos? ¿La apertura política debería ser anterior, y no posterior, al crecimiento económico?

Si en lugar de en casos individuales, nos fijamos en pruebas históricas sistemáticas vemos que en términos de crecimiento económico el autoritarismo no es muy favorable. Por cada país autoritario que ha logrado crecer con rapidez, hay varios que han

avanzado a trompicones. Por cada Lee Kuan Yew de Singapur hay muchos Mobutu Sese Seko del Congo. En cuanto a crecimiento económico a largo plazo, así como en otros aspectos importantes, las democracias superan a las dictaduras. Proporcionan mucha mayor estabilidad económica, medida según las subidas y bajadas del ciclo económico. Son mejores a la hora de ajustarse a los impactos económicos externos (como pueden ser el declive de los términos comerciales o el cese repentino de los flujos de entrada de capital). Generan más inversión en sanidad y educación, o en capital humano. Y dan lugar a sociedades más igualitarias.

En cambio, los regímenes autoritarios generan a la larga economías que son tan frágiles como sus sistemas políticos. Su poder económico, cuando existe, se basa en la fuerza de los líderes individuales o en circunstancias favorables pero temporales. No pueden aspirar a una innovación constante ni a un liderazgo económico global.

A primera vista, China parece ser una excepción. Desde finales de la década de los setenta, tras los desastrosos experimentos de Mao, a China las cosas le han ido extraordinariamente bien, experimentando unos índices de crecimiento económico sin parangón. A pesar de haber democratizado algunos de sus procesos locales de toma de decisiones, el Partido Comunista Chino sigue ejerciendo un férreo control sobre la política nacional, y el panorama de los derechos humanos está viciado por abusos frecuentes. Sin embargo, en comparación con otros, China sigue siendo un país relativamente pobre. En no poca medida, su progreso económico futuro depende de que logre abrir su sistema político a la competencia, de manera muy parecida a como ha abierto su economía. Sin esta transformación, la falta de mecanismos institucionalizados para expresar y organizar la discrepancia acabará provocando conflictos que superarán la capacidad del régimen para resolverlos. Se verán afectados tanto la estabilidad política como el crecimiento económico.

Con todo, Rusia y China son economías grandes y potentes. Su ejemplo puede llevar a líderes de otros países a pensar que pueden aspirar a la supremacía económica apretándole las tuercas a la oposición política nacional.

Pensemos en Turquía, una pujante potencia económica de Oriente Próximo que, hasta hace poco, parecía destinada a convertirse en la única democracia musulmana de la región. Durante su primer mandato, el primer ministro Recep Tayyip Erdogan suavizó algunas de las restricciones sobre la minoría kurda y aprobó reformas que alineaban el régimen legal del país con las normas europeas.

Sin embargo, desde finales de la primera década del siglo XXI, Erdogan y sus aliados han desplegado una campaña mal disimulada para intimidar a sus oponentes y cimentar el control gubernamental sobre los medios de comunicación y las instituciones públicas. Enseguida encarcelaron a cientos de oficiales del ejército, intelectuales y periodistas con acusaciones falsas de fomentar el terror y de planear un golpe de Estado. Cuando Erdogan rompió con sus antiguos aliados, los seguidores de Fethullah Gülen, se puso en marcha una caza de brujas en contra de estos, en especial tras el fallido golpe de Estado de julio de 2016. Fueron despedidos más de cien mil trabajadores del sector público y el país se convirtió en el mayor carcelero de periodistas de todo el mundo. Este rápido descenso al autoritarismo ha perjudicado enormemente las perspectivas de la economía turca. Tendrá efectos corrosivos en la calidad de la elaboración de políticas y socavará la reivindicación de la posición económica global de Turquía.

Los observadores internacionales y los mercados financieros no siempre aciertan a la hora de interpretar este tipo de acontecimientos políticos. Mucho después de que fuera evidente que su política había dado un giro perverso, Turquía seguía recibiendo elogios por parte de expertos occidentales y analistas de mercados emergentes.

La experiencia de Brasil es un caso claramente opuesto. Desde mediados de 2014, debido en gran medida a la revelación de un escándalo de corrupción de primer orden, la moneda de Brasil ha sido golpeada mucho más que en la mayoría del resto de los mercados emergentes. La acusación ha dejado al descubierto una trama de sobornos de gran alcance centrada en la empresa pública petrolera Petrobras, en la que estaban implicados altos cargos, parlamentarios y funcionarios del Estado. De modo que parece natural que los mercados financieros se hayan asustado.

No obstante, desde que la historia de corrupción salió a la luz lo que hemos visto es la notable fortaleza de las instituciones legales y democráticas de Brasil, no su debilidad. A pesar del intento del gobierno de Dilma Rousseff de anular la investigación, el fiscal y el juez del caso han podido hacer su trabajo. Y todo parece indicar que la investigación sigue los adecuados procedimientos judiciales y no se ha utilizado para promover el programa político de los opositores al gobierno. Aparte de los órganos judiciales, un montón de instituciones, incluyendo la policía federal y el ministerio de economía, han participado y trabajado de manera sincronizada. Importantes empresarios y políticos han sido encarcelados, entre ellos el antiguo tesorero del Partido de los Trabajadores en el poder.

Se supone que los mercados financieros han de mirar hacia delante y no hacia atrás. Una comparación adecuada de la experiencia brasileña con la de otras economías de mercados emergentes en los que la corrupción es igualmente un problema, llevaría, en todo caso, a una actualización de la posición de Brasil.

Volviendo a Turquía, allí la corrupción es mayor y está más generalizada que en Brasil. Conversaciones telefónicas intervenidas han implicado directamente a Erdogan y a su familia, así como a varios ministros del gobierno, en una red de corrupción muy lucrativa que gira en torno a tratos comerciales con Irán y a contratos de construcción. Es un secreto a voces que las contrataciones públicas llevan mucho tiempo siendo utilizadas para enriquecer a los políticos y a sus compinches. Todavía hoy, son los

oficiales de policía que encabezaron la investigación contra Erdogan quienes están en prisión. Los medios de comunicación que apoyaron la acusación han sido clausurados o intervenidos por el gobierno. Erdogan ha argumentado que los oficiales de policía son seguidores de Gülen y que la investigación tuvo motivaciones políticas y que su fin era destituirle de su cargo. Es probable que ambas afirmaciones sean ciertas, pero ninguna de ellas justifica la manifiesta ilegalidad con que el gobierno ha puesto freno a las alegaciones de corrupción.

Las instituciones de Turquía se están hundiendo en una ciénaga que hará muy difícil la recuperación. Por otra parte, a pesar de que a corto plazo el país haya incurrido en un coste económico mayor, las instituciones políticas de Brasil resurgirán con más fuerza.

¿Influye el desarrollo económico en una buena política?

¿Qué sucede con la conexión en sentido contrario, de la economía a la política?

En 2010, justo antes de la Primavera Árabe, Naciones Unidas publicó su vigésimo *Informe sobre desarrollo humano* (IDH). Tal vez lo más sorprendente de éste fue la destacable clasificación de los países musulmanes de Oriente Próximo y del norte de África. Ahí estaba Túnez, clasificada en el sexto puesto de entre 135 países en cuanto a su mejora en el Índice de Desarrollo Humano a lo largo de las pasadas cuatro décadas, por delante de Malasia, Hong Kong, México e India. No demasiado atrás, en el puesto número catorce, se encontraba Egipto.

El IDH es una medida del desarrollo que tiene en cuenta los logros en sanidad y educación junto al desarrollo económico. En cuanto al crecimiento, Egipto y Túnez (en especial) obtuvieron resultados bastante buenos, pero donde en verdad brillaron fue en otros indicadores más amplios. La expectativa de vida de 74 años de Túnez superaba a la de Hungría y Estonia, países con más del doble de riqueza. Alrededor del 69 por ciento de los niños de Egipto

estaban escolarizados, un porcentaje equivalente al de un país mucho más rico como Malasia. Es evidente que se trataba de Estados que no fallaron a la hora de proporcionar servicios sociales o de distribuir ampliamente los beneficios del crecimiento económico.

No obstante, al final no sirvió de nada. Parafraseando a Howard Beale, los ciudadanos tunecinos y egipcios estaban furiosos con sus gobiernos y no estaban dispuestos a seguir aguantando. Si el tunecino Zine El Abidine Ben Ali o el egipcio Hosni Mubarak esperaban obtener popularidad política como recompensa a sus éxitos económicos, debieron de sentirse profundamente decepcionados.

Por lo tanto, una lección para extraer del *annus mirabilis* árabe es que una buena economía no siempre conlleva una buena política; ambas pueden ir por separado durante bastante tiempo. Es cierto que casi todos los países ricos del mundo son democracias, pero la política democrática no es condición necesaria ni suficiente para el desarrollo económico durante un período de varias décadas.

A pesar de los avances económicos alcanzados, Túnez, Egipto y muchos otros países de Oriente Próximo continuaron siendo países autoritarios gobernados por un pequeño grupo de compinches, con la corrupción, el clientelismo y el nepotismo invadiéndolo todo. La clasificación de esos países en cuanto a libertades políticas y corrupción contrasta enormemente con su clasificación en cuanto a los indicadores de desarrollo. En Túnez, antes de la Revolución de los Jazmines, Freedom House informó de que «las autoridades continuaban acosando, deteniendo y encarcelando a periodistas y blogueros, activistas en favor de los derechos humanos y opositores políticos al gobierno».[79] En el informe sobre corrupción de Transparencia Internacional de 2009, el gobierno egipcio quedó clasificado en el puesto 111 de 180 países. Y, por supuesto, lo contrario también es cierto: India ha sido un país democrático desde su independencia en 1947, pero, a pesar de ello, hasta principios de la década de los ochenta no empezó a salir de su «bajo índice de crecimiento hindú».

Una segunda lección es que el rápido crecimiento económico por sí solo no genera estabilidad política, a menos que las instituciones políticas puedan desarrollarse y madurar también con rapidez. De hecho, el crecimiento económico por sí solo genera movilización económica y social, una fuente fundamental de inestabilidad política.

Tal como lo expresó hace más de cuarenta años el desaparecido científico político Samuel Huntington: «Los cambios económicos y sociales que conlleva la creciente urbanización, alfabetización, industrialización y expansión de los medios de comunicación, amplían la conciencia política, multiplican las demandas de los diferentes sectores sociales y ensanchan su participación».[80] Añadamos ahora redes sociales como Twitter y Facebook a la ecuación y las fuerzas desestabilizadoras que desencadena el rápido cambio económico pueden ser abrumadoras. Esas fuerzas se hacen más poderosas cuando se ensancha la brecha entre la movilización social y la calidad de las instituciones políticas. Cuando las instituciones políticas de un país son maduras, responden a las demandas de abajo mediante una combinación de acuerdos, respuestas y representación. Cuando son subdesarrolladas, desoyen esas demandas con la esperanza de que desaparezcan o sean acalladas por las mejoras económicas.

Los acontecimientos de Oriente Próximo demuestran ampliamente la fragilidad del segundo modelo. Los manifestantes de Túnez y El Cairo no se manifestaban contra la falta de oportunidades económicas o contra los insuficientes servicios sociales. Protestaban contra un régimen político al que consideraban cerrado, arbitrario y corrupto y que no les permitía expresarse de manera adecuada.

Un régimen político capaz de afrontar esas presiones no necesariamente tiene que ser democrático en el sentido occidental del término. Es posible imaginar sistemas políticos sensibles que no operen a través de elecciones libres y de competencia entre partidos políticos. Hay quien señalaría a Omán o Singapur como ejemplos de regímenes autoritarios duraderos ante cambios económicos rápidos.

Es posible. Pero la única clase de sistema político que ha demostrado ser válida a largo plazo es la que se asocia a las democracias occidentales.

Lo cual nos lleva de nuevo a China. En el momento álgido de las protestas en Egipto, los usuarios de internet chinos que buscaban el término *Egipto* o *Cairo* recibían mensajes que decían que la búsqueda no obtuvo ningún resultado.

Evidentemente, el gobierno chino no quería que sus ciudadanos se enterasen de las protestas egipcias y se formasen una idea equivocada. Con el recuerdo siempre presente del movimiento de la plaza de Tiananmén en 1989, los líderes chinos están decididos a impedir que algo así se repita.

Desde luego, China no es Túnez ni Egipto. El gobierno chino ha experimentado con la democracia local y se ha esforzado por tomar medidas enérgicas contra la corrupción. Aun así, a lo largo de la última década las protestas se han sucedido. En 2005, el último año en que el gobierno publicó estas estadísticas, hubo ochenta y siete mil ejemplos de lo que el gobierno denomina «incidentes masivos repentinos», lo cual parece indicar que desde entonces ese índice ha ido en aumento. Bajo su propio riesgo, los disidentes cuestionan la supremacía del Partido Comunista. La apuesta del liderazgo chino es que un rápido incremento del nivel de vida y las oportunidades de empleo mantengan tapadas las tensiones sociales y políticas latentes. Por eso está tan decidido mantener elevados índices de crecimiento económico y a través del crédito apoya la inversión pública y privada.

Pero la Primavera Árabe envió un mensaje trascendental a China y a otros regímenes autoritarios de todo el mundo: no cuentes con que el progreso económico te mantenga eternamente en el poder.

¿Sustitutos de la política liberal clásica?

Los acontecimientos que he tratado en este capítulo, y en concreto la realidad de la desindustrialización prematura, hacen que las perspectivas de la democracia liberal en los países en vías de desarrollo sean poco halagüeñas. ¿Podría haber caminos alternativos a la democracia liberal que no dependan de la industrialización masiva o de una experiencia previa con el liberalismo? Tal vez los países actuales en vías de desarrollo puedan llegar al mismo sitio aunque necesariamente tendrán que tomar un camino diferente.

Permíteme hacer una analogía con la reforma económica. Alexander Gerschenkron estaba plenamente convencido de que quienes se incorporasen tarde al juego del desarrollo económico tendrían que depender de instituciones un tanto diferentes de las que funcionaron bien en países que experimentaron antes el proceso de industrialización. Esta opinión ha sido confirmada una y otra vez en el mundo en vías de desarrollo. Los milagros del crecimiento económico no se produjeron donde los responsables políticos copiaron a ciegas las políticas y los acuerdos institucionales occidentales, sino donde elaboraron nuevos acuerdos más adecuados a sus circunstancias. China ha sido una verdadera maestra en ese juego, pero lo mismo puede aplicarse también a Corea del Sur, Taiwán o Mauricio, donde desde el principio se aplicaron estrategias de desarrollo heterodoxas. Como hemos visto hasta ahora en repetidas ocasiones, la economía de mercado admite una amplia variedad de posibilidades institucionales.

¿Podría haber una posibilidad parecida en lo tocante a la reforma política? ¿Puede lograrse algo parecido a la democracia liberal —la igualdad ante la ley— sin instituciones de estilo occidental, como por ejemplo un poder judicial independiente o la separación entre Iglesia y Estado?

Pensemos en el sistema de Líbano tal como funcionaba antes de la guerra civil que tuvo lugar en el país en 1975. El régimen que había sido creado en 1943 por un pacto nacional entre las comunidades musulmana y cristiana parecía en algunos aspectos la antítesis de un régimen liberal. En lugar de ignorar las diferencias

religiosas, el régimen repartía de manera explícita cargos públicos entre confesiones. En la cúspide del sistema político, la presidencia le fue otorgada a un cristiano maronita, el cargo de primer ministro a un musulmán suní y el de portavoz a un musulmán chií. Este principio se extendió hacia abajo a otros cargos públicos. Mientras el sistema se mantuvo estable, el país fue considerado un modelo de democracia en una región con una tremenda carencia de política liberal. Los científicos políticos la situaban, junto a Austria y Suiza, entre las democracias liberales del mundo.[81] Sin embargo, lo que generó un resultado liberal fue un acuerdo no liberal.

Una razón importante por la cual los países en vías de desarrollo tienen dificultades a la hora de mantener regímenes liberales es que carecen de agencias limitadoras. Los gobiernos electos pueden hacer lo que quieran, y si los tribunales o los medios de comunicación se interponen en su camino, pueden manipularlos con facilidad. Paul Collier ha sugerido que hay una importante y poderosa institución que a menudo puede cubrir esa separación: el ejército. Según sostiene Collier, con frecuencia el ejército es la única institución bien entrenada, meritocrática y con un *esprit de corps* que concede preferencia a los intereses del conjunto del país por encima de los de un grupo étnico o religioso en particular. Tal vez en países en los que el poder judicial no está por la labor puede actuar como institución limitadora de los gobiernos electos.[82]

En el mejor de los casos, una organización así es un arma de doble filo. En Turquía se han podido apreciar con facilidad los pros y los contras. Por un lado, mientras era poderoso, el ejército impidió que grupos políticos sectarios religiosos se hicieran dominantes. Promovió una especie de legalismo procedimental y un principio de legalidad, hasta el punto de ceder antes de dar la impresión de actuar de manera ilegal cuando esos mismos instrumentos legales fueron utilizados en su contra en una serie de juicios ficticios. Al mismo tiempo, el ejército tenía su propia ideología de la intolerancia: para los musulmanes practicantes o los nacionalistas kurdos, la República de Turquía no era demasiado liberal. Y las frecuentes

interrupciones de la política civil impedían la institucionalización de los partidos políticos a largo plazo y el desarrollo de una cultura de compromiso político y moderación.

Como tercer ejemplo, planteémonos la futura dirección que puede tomar el régimen político chino. ¿Sería posible que el país desarrollara un régimen más liberal, manteniendo al mismo tiempo el monopolio del Partido Comunista? Es posible imaginar una especie de régimen inapelable como el de Singapur, en el que la confrontación política tenga lugar dentro del partido político dominante y las instituciones impongan con eficacia el principio de legalidad. Uno puede pensar en muchas razones por las cuales un régimen de ese tipo puede incumplir los estándares de la democracia liberal a los que estamos acostumbrados en Occidente. Sin embargo, como sucede en la imperfecta economía de mercado de China, es posible que el resultado sea mejor que la alternativa más probable.

En cuarto lugar, están los medios de comunicación. Estamos acostumbrados a pensar en una prensa libre como condición *sine qua non* de una democracia liberal. Pero ¿y si la mayor parte de los medios de comunicación generalistas, como sucede en muchas economías en vías de desarrollo y en algunas avanzadas, están financiados y controlados por intereses empresariales a los que no les interesa exponer opiniones justas y equilibradas? ¿Y si un medio sensacionalista actúa de forma incorrecta y acentúa las divisiones identitarias para aumentar su tirada? La respuesta habitual a estos dilemas es exigir más competencia en el mercado de los medios de comunicación. Sin embargo, en el mundo real no existen garantías de que eso solucione el problema. No podemos descartar la posibilidad de que una regulación de los medios de comunicación más agresiva de lo que sería aceptable en Occidente pudiese, en ocasiones, generar mejores resultados.

Como he venido argumentando, las instituciones de apoyo al mercado pueden adoptar diversas formas. No deberíamos ser puristas desde el punto de vista institucional. Esos planteamientos me llevan a pensar que tal vez pueda decirse lo mismo de las

instituciones de apoyo a la democracia liberal. Puede que el liberalismo admita diversas formas institucionales. Debo decir que estoy considerablemente menos seguro de este punto que de mi argumento original en el ámbito de la economía. Sin duda, antes de impulsar más esta idea, me gustaría ver más ejemplos de democracia liberal heterodoxa. Sin embargo, para mantenernos optimistas acerca de las perspectivas de la democracia liberal, tenemos, como mínimo, que admitir la idea de que puede tener un fondo de verdad.

Capítulo 5

Los economistas y sus modelos

Los economistas han desempeñado un papel muy importante en la construcción del mundo en que vivimos. Han aportado los fundamentos intelectuales, los relatos y las justificaciones de los acuerdos que han apuntalado el orden económico liberal —o, si lo prefieres, neoliberal— internacional durante las últimas décadas. ¿Desempeñarán también un papel importante en su destrucción? ¿O contribuirán a rediseñarlo, salvándolo así de sus propios extremismos y contradicciones?

La economía es una ciencia que puede ser tremendamente poderosa y útil. Sin embargo, en manos de quienes la aplican, a menudo falla, como sucedió al preparar el terreno para la crisis financiera global y defender un modelo de globalización insostenible y malsano. ¿Dónde nos equivocamos? ¿Por qué, por referirnos a un problema destacado que hemos tratado aquí, despreciaron tanto los economistas las consecuencias distributivas de los tratados comerciales (consecuencias que tan bien habían previsto sus propios modelos)?

La soberbia, el exceso de confianza y la ingenuidad política tuvieron la culpa. Pero tal vez la respuesta más sorprendente es que, a menudo, los economistas no son fieles a su propia disciplina y formación. Con frecuencia, los economistas olvidan, en especial cuando entablan debates públicos, que las ciencias económicas no son una serie de conclusiones predeterminadas ni de prescripciones

políticas, sino una disciplina con un contexto muy específico que sólo proporciona respuestas contingentes.[83] En economía casi no existe ninguna pregunta para la cual «depende» no sea una respuesta adecuada. (Por supuesto, la fuerza de la economía es que lo habitual es que también podemos decir con precisión de qué depende.) Tal como ilustra este capítulo, muchas de las dificultades con que se topan las ciencias económicas no derivan del hecho de tomárselas demasiado en serio, sino de no tomárselas lo suficientemente en serio.

A menudo, los economistas se ven arrastrados a debates públicos debido a la relevancia política de su trabajo, pero rara vez son conscientes de su responsabilidad pública. En caso de que les preocupe que grupos con intereses especiales puedan apropiarse de lo que ellos digan, ¿deberían matizar sus respuestas? Si el hijo de un dictador despreciable les pide ayuda para desarrollar la economía de su país, ¿deberían prestársela? ¿Deberían limitarse a decir «no lo sé» cuando su ciencia no ha recabado pruebas contundentes y permitir que otros con menos conocimientos dominen el debate público? Si los economistas quieren mejorar su compromiso público, tendrán que prestar más atención a estas y otras cuestiones tratadas en los capítulos siguientes.

¿Confusión en el Nobel?

Cuando el Premio Nobel de Economía de 2013 (técnicamente el Premio del Sveriges Riksbank de Ciencias Económicas en Memoria de Alfred Nobel) le fue concedido de manera conjunta a Eugene Fama, Robert Shiller y Lars Peter Hansen, muchos se sintieron desconcertados por la decisión. Fama y Shiller son dos destacados académicos muy reconocidos, de manera que no fueron sus méritos los que hicieron arquear algunas cejas. Lo que parecía extraño era que el comité los hubiera seleccionado de manera conjunta.

Los dos economistas parecen mantener posturas diametralmente opuestas sobre cómo operan los mercados financieros. Fama, economista de la Universidad de Chicago, es el padre de la «hipótesis del mercado eficiente», la teoría según la cual los precios de los activos reflejan toda la información disponible públicamente, lo cual implica que es imposible vencer al mercado de forma sistemática. En cambio, Shiller, economista de Yale, ha dedicado gran parte de su carrera a demostrar que los mercados financieros funcionan mal: se pasan de la raya, están sujetos a «burbujas» (subidas continuas de los precios de los activos que no pueden explicarse por las reglas básicas) y, a menudo, son impulsados por fuerzas más «conductuales» que racionales. ¿Podría ser que ambos tuvieran razón? ¿Estaba el comité del Nobel simplemente asegurándose el tiro?

No podemos leer la mente del jurado, pero su selección saca a relucir una característica fundamental de las ciencias económicas y una diferencia clave entre éstas y las ciencias naturales. Las ciencias económicas tienen que ver con el comportamiento humano, que depende del contexto social e institucional. A su vez, de manera deliberada o no, el contexto es producto del comportamiento humano. Esto implica que en lugar de ser universales, los planteamientos de las ciencias económicas suelen venir determinados por el contexto. Las mejores y más útiles teorías son aquellas que extraen conexiones causales claras de un conjunto concreto de presupuestos contextuales con unos resultados previstos.

Por lo tanto, a veces los mercados financieros se comportan como en la teoría de Fama y a veces como en la de Shiller. El valor de sus teorías respectivas es que organizan nuestra percepción del tipo de comportamiento del mercado financiero que podemos esperar en determinadas condiciones. Lo ideal es que también nos ayuden a elegir qué modelo/teoría deberíamos aplicar en una coyuntura concreta, aunque como veremos más adelante, eso sucede muy pocas veces. (Acertadamente, al tercer galardonado,

Lars Peter Hansen, se le concedió el premio por idear teorías estadísticas para comprobar si los mercados se comportan de manera plenamente racional.)

Lo que es cierto en el caso de las finanzas lo es también en otros campos dentro de las ciencias económicas. Los economistas laborales no se centran únicamente en cómo los sindicatos pueden distorsionar los mercados, sino también en cómo, en determinadas circunstancias, pueden hacer aumentar la productividad. Los economistas comerciales estudian cómo la globalización puede reducir o incrementar, como podría ser el caso, la desigualdad dentro y entre países. Los macroeconomistas de la economía abierta estudian las condiciones bajo las cuales la ayuda extranjera reduce o no la pobreza. La formación en ciencias económicas requiere no sólo aprender cómo funcionan los mercados, sino también acerca de los fracasos de los mercados y las innumerables maneras en que los gobiernos pueden ayudarlos a funcionar mejor.

Cuando los economistas se portan mal

La naturaleza flexible y contextual de las ciencias económicas es a la vez su fuerza y su debilidad. Durante el período previo y posterior a la crisis financiera se evidenció ampliamente el aspecto negativo. Mientras la economía mundial se tambaleaba al borde del precipicio, los miembros críticos de la profesión se planteaban con toda la razón preguntas acerca de su complicidad en la crisis. Habían sido los economistas quienes habían legitimado y divulgado la opinión de que una financiación sin límites suponía un gran impulso para la sociedad. Habían expresado una opinión casi unánime sobre los «peligros del exceso de regulación gubernamental». Sus conocimientos técnicos —o al menos eso era lo que parecían en aquel momento— les habían otorgado una posición privilegiada como creadores de opinión así como libre acceso a los mentideros del poder. Muy pocos de ellos habían hecho sonar las alarmas acerca

de la crisis que se avecinaba. (Uno de esos agoreros fue Robert Shiller.) O lo que es peor, la profesión no logró proporcionar las directrices adecuadas para sacar a la economía mundial del desastre. La opinión de los economistas acerca de los remedios monetarios, fiscales y normativos para una recuperación a largo plazo y el crecimiento nunca convergieron.

Muchas personas ajenas a la materia concluyeron que las ciencias económicas estaban necesitadas de una remodelación total. Quememos los libros y reescribámoslos desde cero, dijeron.

La paradoja es que la macroeconomía y las finanzas no carecían de las herramientas necesarias para entender cómo surgió y se desarrolló la crisis. De hecho, sin recurrir a la caja de herramientas del economista no podemos siquiera empezar a entender la crisis. ¿Cuál es, por ejemplo, la relación entre la decisión de China de acumular grandes cantidades de reservas extranjeras y un prestamista hipotecario de California que asume riesgos excesivos? Es imposible descifrar tales relaciones sin basarse en elementos de la economía conductual, la teoría de agencia, la economía de la información y la economía internacional. La bibliografía académica está repleta de modelos de burbujas financieras, información asimétrica, distorsión de incentivos, crisis autoprovocadas y riesgo sistémico. ¡Casi todo lo necesario para explicar la crisis y sus consecuencias estaba en las publicaciones de investigación! Sin embargo, durante los años que condujeron a la crisis, muchos economistas quitaron importancia a las lecciones de esos modelos en favor de modelos de mercados eficientes y autocorrectores, lo cual tuvo como resultado una supervisión inadecuada de los mercados financieros por parte del gobierno. Demasiado Fama y demasiado poco Schiller.

«La economía es la ciencia de pensar en términos de modelos —dijo Keynes en una ocasión— unida al arte de escoger modelos que sean relevantes.» Lo que falló en este ejemplo fue el arte. Los economistas (y quienes los escuchan) tuvieron un exceso de confianza por lo que respecta a sus modelos preferidos en aquel

momento: los mercados son eficientes, la innovación financiera transfiere el riesgo a quienes son más capaces de soportarlo, la autorregulación funciona mejor y la intervención del gobierno es ineficaz y perjudicial. Se olvidaron de que había muchos otros modelos que apuntaban en direcciones radicalmente diferentes. La soberbia crea puntos ciegos. La ciencia de la profesión estaba bien; su destreza y su sociología no tanto.

Los economistas y el público

Los no economistas tienden a considerar la economía como una disciplina que idolatra a los mercados y un concepto limitado de eficiencia (distributiva) a expensas de la ética o las preocupaciones sociales. Si el único curso de economía al que asistes es el típico análisis introductorio, o si eres un periodista que le pregunta a un economista su opinión sobre algún tema político, eso es sin duda lo que te encontrarás. Pero asiste a algunas clases más o dedica algún tiempo a participar en seminarios avanzados y tendrás una visión muy diferente.

Como a la hora de aplicar sus teorías al mundo real ellos mismos son su peor enemigo, a los economistas se les ha colgado el sambenito de ser estrechos de miras desde un punto de vista ideológico. En lugar de exponer todo el abanico de puntos de vista que ofrece su materia, se muestran excesivamente confiados en remedios concretos, a menudo aquellos que mejor concuerdan con sus propias ideologías personales.

En mi libro *La paradoja de la globalización* planteo el siguiente experimento mental. Un periodista le pregunta a un profesor de economía su opinión acerca de si es una buena idea el libre comercio con el país X o Y. Podemos estar bastante seguros de que el economista, como la inmensa mayoría de la profesión, apoyará el libre comercio de manera entusiasta.[84]

Ahora, hagamos que el periodista se haga pasar por un estudiante de un seminario avanzado sobre teoría del comercio. Hagamos que plantee la misma pregunta: ¿Es bueno el libre comercio? Dudo mucho que en esta ocasión la respuesta sea tan rápida y sucinta. De hecho, es probable que la pregunta incomode al profesor. «¿Qué entiendes por bueno? —preguntará—. ¿Y bueno para quién?»

A continuación, el profesor se sumergiría en un largo y enrevesado razonamiento que culminará en una declaración muy poco arriesgada: «De modo que si se cumple la larga lista de condiciones que acabo de describir, y presuponiendo que podamos gravar a los beneficiarios para compensar a los perjudicados, el libre comercio tiene el potencial de incrementar el bienestar de todo el mundo». Si estuviera muy comunicativo, es posible que añadiera que el efecto del libre mercado sobre el índice de crecimiento de la economía tampoco está claro y que depende de una serie de requisitos totalmente distintos.

Una afirmación directa y sin reservas sobre los beneficios del libre comercio se ha transformado en una declaración adornada con toda clase de peros y salvedades. Es curioso pero los conocimientos que el profesor imparte de manera voluntaria con gran orgullo a sus alumnos aventajados es considerado inapropiado (o peligroso) para el público en general. Esto es en especial cierto en lo que respecta a los efectos del comercio en la distribución de ingresos, sobre lo cual los economistas se explayan en sus estudios académicos, pero de lo que en público se mantienen apartados.

Los economistas no son conscientes del impacto de la forma en que presentan sus teorías en los cursos introductorios. Una vez fui invitado por dos colegas de Harvard a intervenir en su curso sobre globalización. «Debo decirte —me advirtió uno de ellos de antemano — que el público está bastante a favor de la globalización.» En la primera sesión, les había preguntado a los estudiantes cuántos de ellos preferían el libre comercio a las restricciones a las

importaciones. Aunque aquello fue antes de que a los estudiantes se les hubiera instruido acerca de las maravillas de la ventaja comparativa, la respuesta fue más del 90 por ciento.

Sabemos que cuando planteamos la misma pregunta en estudios reales con muestras representativas —no con estudiantes de Harvard— el resultado es bastante diferente. En Estados Unidos, los encuestados se muestran a favor de las restricciones comerciales por un margen de dos a uno. Sin embargo, la respuesta de los estudiantes de Harvard no fue del todo sorprendente. Los encuestados altamente cualificados y con estudios superiores tienden a mostrarse bastante más a favor del libre comercio que los obreros. Los estudiantes de Harvard sólo estaban votando con sus (futuras) carteras en mente.

O tal vez no entendían cómo funciona en realidad el comercio. Cuando me reuní con ellos, les planteé la misma pregunta de manera diferente, haciendo hincapié en los efectos distributivos del comercio. Esta vez, el consenso en favor del libre comercio se evaporó, con mayor rapidez incluso de lo que había previsto.

Empecé la clase preguntándoles a los estudiantes si les parecería bien que realizase un experimento mágico concreto. Seleccioné a dos voluntarios, Nicholas y John, y les dije que era capaz de hacer desaparecer 200 dólares de la cuenta bancaria de Nicholas —¡demostrable!— y añadir 300 dólares a la de John. Este hito de la ingeniería social dejaría al conjunto de la clase con un beneficio de 100 dólares. ¿Me permitirían hacer ese truco de magia?

Sólo una pequeña minoría votó de manera afirmativa. Muchos estaban indecisos. Un número aún mayor se opuso al cambio.

Era evidente que a la hora de justificar una redistribución significativa de la renta, los estudiantes se sentían incómodos, aunque como resultado de ello la tarta económica se hiciera más grande. ¿Cómo es posible —pregunté— que casi todos se hubieran declarado instintivamente a favor del libre comercio, que conlleva una redistribución parecida (o, de hecho, con toda probabilidad, mayor) de los perdedores a los ganadores? Parecían desconcertados.

Supongamos, dije a continuación, que Nicholas y John son propietarios de dos pequeñas empresas que compiten entre sí. Supongamos que John gana 300 dólares más porque ha trabajado, ha ahorrado e invertido más y ha creado más productos, desplazando a Nicholas del negocio y provocándole una pérdida de 200 dólares. ¿Cuántos estudiantes aprobaban ahora el cambio? Esta vez lo hizo la inmensa mayoría; de hecho, todos lo aprobaron, excepto Nicholas.

Planteé otra hipótesis, ahora directamente relacionada con el comercio internacional. ¿Y si suponemos que John había sacado del negocio a Nicholas importando productos de mayor calidad de Alemania? ¿Y si lo hizo externalizando la producción a China, donde los derechos laborales no están adecuadamente protegidos? ¿O contratando a niños trabajadores en Indonesia? El apoyo al cambio disminuía ante cada una de esas alternativas.

Pero ¿qué sucede con la innovación tecnológica que, como el comercio, a menudo hace que algunas personas estén peor? Aquí, pocos estudiantes justificarían bloquear el avance tecnológico. Prohibir las bombillas porque los fabricantes de velas perderían su trabajo le parece una idea absurda a prácticamente todo el mundo.

Así que no necesariamente los estudiantes estaban en contra de la redistribución. Estaban en contra de determinados tipos de redistribución. Como a la mayoría de nosotros, les importa la justicia del procedimiento.

Para juzgar los resultados de la redistribución tenemos que conocer las circunstancias que los provocan. Aunque algunos de sus rivales hayan sufrido por el camino, no nos parece mal que Bill Gates o Warren Buffett tengan miles de millones, quizá porque ellos y sus competidores actúan según las mismas reglas básicas y se encuentran con las mismas oportunidades y obstáculos. Pensaríamos de manera diferente si Gates y Buffett no se hubieran enriquecido con sudor e inspiración, sino engañando, incumpliendo leyes laborales, destruyendo el medio ambiente, o aprovechándose de subvenciones públicas en el extranjero. Si no justificamos la

redistribución que vulnera ampliamente los códigos morales nacionales, ¿por qué íbamos a aceptarla por el simple hecho de que conlleve transacciones a través de fronteras políticas?

De manera parecida, cuando esperamos que a la larga los efectos redistributivos se nivelen, de modo que todo el mundo acabe saliendo adelante, es más probable que pasemos por alto la redistribución de la renta. Ésa es una de las razones fundamentales por la cual creemos que el progreso tecnológico debería seguir su curso, a pesar de sus efectos destructivos en algunos a corto plazo. Por otro lado, cuando las fuerzas del comercio golpean repetidas veces a las mismas personas —los obreros con menor formación— es posible que nos sintamos menos optimistas ante la globalización.

Demasiados economistas son incapaces de apreciar estas distinciones. Incluso cuando hay auténticas cuestiones éticas en juego, son proclives a atribuir las preocupaciones acerca de la globalización a vulgares motivos proteccionistas o a la ignorancia. Al ignorar el hecho de que en ocasiones —no siempre, desde luego— el comercio internacional conlleva resultados distributivos que consideraríamos problemáticos desde una perspectiva nacional, no entablan de manera correcta el debate público. Asimismo, cuando las cuestiones éticas están menos justificadas, pierden la oportunidad de armar una defensa más sólida del comercio.

La formación económica padece el mismo problema. En su afán por exhibir de forma impoluta las joyas de la corona de la profesión —la eficiencia del mercado, la mano invisible, la ventaja comparativa —, los economistas pasan por alto las complicaciones y matices del mundo real. Es como si los cursos de introducción a la física planteasen un mundo sin gravedad porque de ese modo todo sería mucho más sencillo. Quitar importancia a la diversidad de los marcos intelectuales dentro de su propia disciplina no hace de los economistas unos mejores analistas del mundo real, ni hace que sean más exitosos.

Examinemos el modo en que los economistas han utilizado sus modelos en recientes debates sobre política comercial.

Los economistas y el juego de las cifras de comercio

El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica —un megaacuerdo entre doce países que juntos producen más de una tercera parte del PIB mundial y una cuarta parte de las exportaciones del mundo— ha sido el último campo de batalla en la confrontación de décadas entre partidarios y detractores de los tratados comerciales.

Fieles a su costumbre, los defensores del pacto han agrupado modelos cuantitativos que hacen que el acuerdo parezca algo evidente. Su modelo favorito (desarrollado por Peter Petri y Michael Plummer, de las universidades Brandeis y Johns Hopkins, respectivamente, partiendo de una larga serie de marcos parecidos establecidos por ellos mismos y por otros) predice unos incrementos futuros de los ingresos que van desde el 0,5 por ciento en Estados Unidos al 8 por ciento en Vietnam, con un coste relativamente insignificante en las industrias afectadas.[85] Los contrarios al TPP se aferraron a un modelo contrario que genera unas predicciones muy diferentes. Este modelo, creado por Jeronim Capaldo de la Universidad Tufts y Alex Izurieta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (junto con Jomo Kwame Sundaram, ex subsecretario general de la ONU), predice recortes salariales y un aumento del desempleo generalizado, así como una disminución de los ingresos en dos países clave: Estados Unidos y Japón.[86]

En lo que respecta a los efectos del comercio, no hay desacuerdo entre los modelos: de hecho, Capaldo y sus colaboradores toman como punto de partida las predicciones comerciales de una versión anterior del estudio de Petri-Plummer. En gran medida las diferencias surgen de contrastar premisas sobre cómo responden las economías a los cambios en los volúmenes comerciales provocados por la liberalización.

Petri y Plummer parten de unos mercados laborales lo suficientemente flexibles para que las pérdidas de empleo en las partes perjudicadas de la economía se vean compensadas por el incremento de empleos en otros lugares. El desempleo no se descarta de entrada. A menudo, los defensores del TPP se salían por la tangente y decían que se trata de un resultado incorporado al modelo. El Peterson Institute, que publicó el estudio subyacente, inexplicablemente declaró en su informe: «El acuerdo hará aumentar los salarios en Estados Unidos, pero no se prevé que modifique los niveles de empleo del país...».[87] El efecto sobre los salarios es una conclusión del estudio, mientras que la «previsión» de empleo podría haberse llevado a cabo antes de que el ordenador analizase una sola cifra.

Mientras tanto, Capaldo y sus colaboradores proyectaron una carrera competitiva descendente de los mercados laborales, con una disminución de los salarios y del gasto público, frenando la demanda agregada y el empleo. En última instancia, su artículo no explica bien cómo funciona su modelo, y los pormenores de su simulación son un tanto turbios.

El modelo Petri-Plummer está basado directamente en décadas de creación académica de modelos comerciales, que establece una clara distinción entre efectos microeconómicos (que determinan la asignación de recursos entre sectores) y macroeconómicos (relacionados con los niveles generales de demanda y empleo). Según esta tradición, la liberalización del comercio es un *shock* microeconómico que afecta a la composición del empleo, pero no a su nivel general. Los economistas comerciales tienden a analizar los acuerdos de comercio en esos términos, lo cual hace que el modelo Petri-Plummer les resulte más compatible. Por el contrario, el marco establecido por Capaldo carece de detalles sectoriales y nacionales; sus premisas conductuales son opacas y sus premisas keynesianas extremas casan mal con sus perspectivas a medio plazo.

El problema es que el mundo real no se ha alineado con tanta claridad con las premisas de los economistas comerciales. Los críticos con el comercio han recopilado innumerables anécdotas sobre los efectos adversos de las importaciones en los salarios y el empleo en las comunidades afectadas. El trabajo empírico de tres economistas académicos —David Autor, David Dorn y Gordon Hanson— muestra que los críticos tienen más de un argumento.[88] Documentan que la expansión de las exportaciones de China ha generado «costes de ajustes y consecuencias distributivas sustanciales» en Estados Unidos. En las regiones duramente golpeadas por las importaciones de China, durante más de una década los salarios se han mantenido bajos y los niveles de desempleo elevados. En las industrias surgidas bajo la competencia china, el empleo ha descendido, lo cual era de esperar. Sin embargo, no ha habido mejoras en el empleo en otras industrias que hayan equilibrado la situación, lo cual es sorprendente.

Durante mucho tiempo, los defensores del comercio han sostenido que la desindustrialización y la pérdida de empleos de baja cualificación en las economías avanzadas tienen poco que ver con el comercio y son consecuencia de las nuevas tecnologías y no del creciente comercio internacional. En el debate sobre el TPP, muchos de sus importantes defensores siguen aferrándose a esa línea. A la luz de los nuevos descubrimientos empíricos, tal indiferencia hacia el comercio se ha vuelto insostenible.[89] Por cierto, el modelo Petri-Plummer indica que el TPP acelerará el movimiento de empleos del sector manufacturero al de servicios, un resultado que los defensores del pacto no anuncian a bombo y platillo.

Los economistas no acaban de entender por qué la expansión del comercio ha interactuado con la macroeconomía para generar las consecuencias negativas que tiene en los salarios y el empleo. Todavía no disponemos de un buen marco interactivo para sustituir el que utilizan los defensores del comercio. Sin embargo, no deberíamos actuar como si nuestro preciado modelo no hubiera sido deslustrado por la realidad. En lugar de hacer que todo el peso

recaiga en uno solo, sería mucho mejor tener en cuenta la gama completa de posibilidades puesta de relieve por todos los modelos en oferta.

Las incertidumbres no acaban con las interacciones macroeconómicas. El estudio Petri-Plummer predice que el grueso de los beneficios económicos del TPP derivará de reducciones de las barreras no arancelarias (como las barreras reguladoras de servicios importados) y de la disminución de los obstáculos a la inversión extranjera. Sin embargo, la demostración de esos efectos es un orden de magnitud más difícil que en el caso de las reducciones arancelarias. Las premisas necesarias para hacerlo no son tan comunes y requieren muchos atajos arbitrarios.

La conclusión es que ninguno de los modelos genera cifras lo suficientemente fiables para defender un argumento a favor o en contra del TPP. Lo único que podemos afirmar con cierta seguridad es que habría habido ganadores y perdedores. Quizá el acuerdo habría motivado flujos de inversión y conocimiento a través del Pacífico, proporcionándole a la economía mundial un impulso muy necesario. Quizá no. Sin embargo, aquellos que creen que el acuerdo comercial, como los anteriores, habría proporcionado beneficios desiguales tenían muchas razones para estar preocupados.

Los economistas y la democracia

Cuando en 2011 se publicó mi libro *La paradoja de la globalización*, yo ya estaba acostumbrado a todo tipo de comentarios por parte del público al que se lo presentaba, pero en una presentación editorial, un economista designado para hablar sobre el libro me sorprendió con una crítica inesperada. «Rodrik quiere hacer que el mundo sea seguro para los políticos», dijo indignado. Para que el mensaje no se perdiera, ilustró su afirmación recordándole al público: «Un

exministro de Agricultura de Japón sostenía que Japón no podía importar carne de ternera porque el intestino humano es más largo en Japón que en otros países».

El comentario provocó unas cuantas risitas. ¿A quién no le gusta un chiste a expensas de los políticos?

Sin embargo, el comentario tenía un objetivo más serio y, por supuesto, pretendía exponer un defecto fundamental de mi argumentación. A mi adversario le parecía evidente que conceder a los políticos más espacio para maniobrar era una idea absurda, y daba por sentado que el público estaría de acuerdo. Elimina las restricciones a lo que pueden hacer los políticos, insinuaba, y todo lo que tendrás son intervenciones estúpidas que aceleran los mercados y ahogan el motor del crecimiento económico.

En realidad, esta crítica refleja un gran malentendido sobre cómo funcionan los mercados. Educados con manuales que ocultan el papel de las instituciones, a menudo los economistas imaginan que los mercados surgen por sí mismos, sin ayuda de la decidida acción colectiva. Adam Smith tal vez tenía razón al decir que «la propensión a permutar, cambiar y negociar» es innata en el ser humano, pero para capitalizar esa propensión se necesita una amplia gama de instituciones no mercantiles.

Pensemos en todo lo necesario. Los mercados modernos necesitan una infraestructura de transportes, logística y comunicaciones, gran parte de la cual es resultado de inversiones públicas. Necesitan sistemas de ejecución de los contratos y de protección de los derechos de propiedad. Necesitan normativas que garanticen que los consumidores tomen decisiones fundadas, que las externalidades se interiorizan y que el poder del mercado no es abusivo. Necesitan bancos centrales e instituciones fiscales para evitar que se produzcan pánicos bancarios y moderar los ciclos económicos. Necesitan protecciones sociales y redes de seguridad para legitimar los resultados distributivos.

Los mercados que funcionan bien están siempre enclavados dentro de mecanismos más amplios de gobierno colectivo. Por esa razón, las economías más ricas del mundo, aquellas con los sistemas de mercado más productivos, también tienen grandes sectores públicos.

Una vez que reconozcamos que los mercados requieren normas, a continuación debemos preguntarnos quién redacta esas normas. Los economistas que menosprecian el valor de la democracia hablan a veces como si la alternativa al gobierno democrático fuese la toma de decisiones por parte de nobles reyes filósofos platónicos (¡y además economistas!).

Este escenario no es relevante ni deseable. En primer lugar, a menor transparencia, representatividad y responsabilidad del sistema político, mayor probabilidad de que esos intereses especiales dominen las normas. Por supuesto, las democracias también pueden ser captadas, pero siguen siendo la mejor salvaguarda contra un gobierno arbitrario. Además, la elaboración de normas rara vez tiene que ver únicamente con la eficiencia; puede implicar el equilibrio de objetivos sociales contrapuestos —como estabilidad frente a innovación— o hacer elecciones distributivas. No son tareas que nos gustaría confiar a los economistas, que pueden ser una autoridad en lo que respecta al precio de muchas cosas, pero no necesariamente en lo que respecta a su valor.

Es cierto, en ocasiones, la calidad del gobierno democrático puede verse aumentada, reduciendo la discrecionalidad de los representantes electos. Como vimos en el capítulo anterior, las democracias que funcionan correctamente delegan a menudo el poder legislativo en organismos cuasi independientes cuando los asuntos en cuestión son técnicos y no plantean problemas distributivos; cuando, de lo contrario, el amiguismo daría lugar a resultados subóptimos para todos; o cuando las políticas de actuación son cortas de miras, rebajando de manera considerable los costes futuros.

Los bancos centrales independientes ofrecen un importante ejemplo de esto. Puede que dependa de los políticos electos determinar el objetivo de la inflación, pero los medios desplegados para alcanzar ese objetivo se dejan en manos de los tecnócratas del banco central. Incluso en ese caso, lo habitual es que los bancos centrales sigan siendo responsables ante los políticos y deban rendir cuentas cuando no cumplen sus objetivos.

De manera parecida, puede haber ejemplos útiles de delegación democrática en organizaciones internacionales. Los acuerdos globales para limitar las tasas arancelarias o reducir las emisiones tóxicas son sin duda valiosos. Sin embargo, los economistas tienen tendencia a idolatrar tales restricciones sin examinar suficientemente la política que las genera.

Una cosa es defender las restricciones externas que mejoran la cualidad de la deliberación democrática, impidiendo el cortoplacismo o exigiendo transparencia, por ejemplo. Otro tema totalmente distinto es minar la democracia favoreciendo intereses particulares por encima de otros.

Por ejemplo, sabemos que los requisitos globales de adecuación de capital elaborados por el Comité de Basilea reflejan de manera abrumadora la influencia de los grandes bancos. Si las normativas tuvieran que ser redactadas por economistas y expertos financieros, serían mucho más rigurosas. Por el contrario, si las normas de dejaran en manos de procedimientos políticos nacionales, podría haber mayor presión compensatoria de las partes contrapuestas interesadas (a pesar de que en casa los intereses financieros son también muy poderosos).

En la misma línea, a pesar de la retórica, muchos acuerdos de la Organización Mundial del Comercio no son resultado de la búsqueda de un bienestar económico global, sino de las presiones de poderosas multinacionales en busca de oportunidades de obtener beneficios. Las normas internacionales sobre patentes y derechos de autor reflejan la capacidad de las empresas farmacéuticas y de Hollywood —por poner solamente dos ejemplos— para salirse con la

suya. Esas normas son ampliamente ninguneadas por los economistas por haber impuesto límites inadecuados a la capacidad de las economías en vías de desarrollo de acceder a medicamentos baratos u oportunidades tecnológicas.

De modo que la elección entre discrecionalidad democrática a escala nacional y limitaciones externas no es siempre una decisión entre políticas buenas y malas. Incluso si el proceso político nacional no funciona bien, no existen garantías de que las instituciones globales funcionen mejor. A menudo, la elección es entre ceder ante inversionistas nacionales o extranjeros. ¡En el primer caso, al menos las rentas se quedan en el país!

En última instancia, la pregunta hace referencia a quién capacitamos para elaborar las normas que requiere el mercado. La inexorable realidad de nuestra economía global es que el centro neurálgico de la legítima responsabilidad democrática sigue residiendo en el seno del Estado-nación. De modo que de inmediato me declaro culpable de la acusación de economista crítico. Quiero que el mundo sea seguro para los políticos democráticos. Y, francamente, me asombran quienes no lo quieren.

El pensamiento mágico de Milton Friedman

Es probable que desde Keynes ningún otro economista haya tenido tanta influencia sobre la interpretación del funcionamiento de las economías como Milton Friedman. Friedman fue uno de los economistas más importantes del siglo xx, ganador del Premio Nobel, realizó notables aportaciones a la política monetaria y a la teoría del consumo. Sin embargo, será recordado en especial como el visionario que durante la segunda mitad del siglo proporcionó munición a los entusiastas del libre mercado, y como el cerebro tras el drástico cambio de las políticas económicas que tuvieron lugar después de 1980.

En una época de escepticismo desenfrenado sobre los mercados, Friedman explicó en un lenguaje claro y accesible que la empresa privada es la base de la prosperidad económica. Todas las economías prósperas están construidas sobre la base del ahorro, el trabajo duro y la iniciativa individual. Arremetió contra las regulaciones gubernamentales que obstaculizan la iniciativa y limitan los mercados. Milton Friedman fue para el siglo XX lo que Adam Smith había sido para el XVIII.

Mientras la emblemática serie de televisión de Friedman *Free to Choose* (Libre para elegir) se emitía en 1980, la economía mundial estaba a las puertas de experimentar una transformación singular. Inspirados por las ideas de Friedman, Ronald Reagan, Margaret Thatcher y muchos otros líderes mundiales empezaron a eliminar las restricciones y regulaciones gubernamentales construidas a lo largo de las décadas precedentes.

China se alejó de la planificación central permitiendo que los mercados prosperaran; en primer lugar en lo tocante a los productos agrícolas y, con posterioridad, a los bienes industriales. América Latina redujo de forma drástica las barreras comerciales y privatizó las empresas públicas. Cuando en 1989 cayó el Muro de Berlín, no había duda de la dirección que tomarían las antiguas economías planificadas: hacia el libre mercado.

Sin embargo, Friedman dejó también un legado menos afortunado. En su afán por promover el poder de los mercados, trazó una línea divisoria excesivamente marcada entre el mercado y el Estado. En la práctica, presentó al gobierno como el enemigo del mercado. Como consecuencia de ello, nos impidió ver la evidente realidad de que todas las economías de éxito son, de hecho, mixtas. Por desgracia, después de la crisis financiera que se debió en buena medida al hecho de conceder demasiada libertad a los mercados, la economía mundial sigue haciendo frente a esa ceguera.

El punto de vista de Friedman infravalora enormemente los prerrequisitos institucionales de los mercados. Dejemos que el gobierno imponga el cumplimiento de los derechos de propiedad y

los contratos y —¡tachán!— los mercados utilizarán su magia. De hecho, la clase de mercados que necesitan las economías modernas no son los que se crean, regulan, estabilizan y legitiman a sí mismos. Los gobiernos tienen que invertir en redes de transportes y comunicaciones; contrarrestar la información asimétrica, las externalidades y el desigual poder de negociación, moderar los pánicos financieros y las recesiones y responder a las demandas públicas de redes de seguridad y de seguros sociales.

Los mercados son la esencia de una economía de mercado tanto como los limones son la esencia de la limonada. El zumo de limón puro apenas puede beberse. Para hacer una buena limonada, hay que mezclarlo con agua y azúcar. Por supuesto, si pones demasiada agua en la mezcla, estropeas la limonada, del mismo modo que demasiado intervencionismo del gobierno puede hacer que los mercados sean disfuncionales. El truco no está en renunciar al agua y al azúcar, sino en utilizar las proporciones adecuadas. Hong Kong, que Friedman consideraba el mejor ejemplo de una sociedad de libre mercado, sigue siendo la excepción a la regla de la economía mixta; e incluso en ese caso, el gobierno ha desempeñado un papel muy importante a la hora de proporcionar terrenos para la construcción de viviendas.

La imagen que la mayoría de la gente conservará de Friedman es la del sonriente, diminuto y humilde profesor sosteniendo un lápiz ante las cámaras en *Free to Choose* para ilustrar el poder de los mercados. Han sido necesarias miles de personas de todo el mundo para hacer este lápiz, dijo Friedman, para extraer el grafito de la mina, cortar la madera, ensamblar las piezas y comercializar el producto final. Ninguna autoridad central ha coordinado sus acciones; el hito se ha logrado gracias a la magia del libre mercado y al sistema de precios.

Casi cuarenta años más tarde, hay una coda interesante a la historia del lápiz (la cual, de hecho, estaba basada en un artículo del economista Leonard E. Read). En la actualidad, la mayoría de los

lápices del mundo se fabrican en China, una economía que es una mezcla peculiar de iniciativa y planificación estatal.

Un Friedman actual tal vez se preguntaría cómo China ha llegado a dominar el mercado de los lápices y tantos otros. México y Corea del Sur tienen mejores minas de grafito. Las reservas forestales son más abundantes en Indonesia y Brasil. Alemania y Estados Unidos tienen mejor tecnología. China tiene mucha mano de obra barata, pero ése es también el caso de Bangladés, Etiopía y muchos otros países pobres densamente poblados.

Sin duda, la mayor parte del mérito se debe a la iniciativa y al esfuerzo de los emprendedores y trabajadores chinos. Sin embargo, en la actualidad la historia del lápiz quedaría incompleta sin citar las empresas públicas chinas que hicieron las inversiones iniciales en tecnología y formación laboral, las políticas de gestión forestal que hicieron que la madera se mantuviera artificialmente barata, las generosas subvenciones a la exportación y la intervención pública en los mercados monetarios que concede a los productores chinos una ventaja considerable en cuanto a sus costes. El gobierno chino ha subvencionado, protegido y estimulado a sus empresas para lograr una rápida industrialización, alterando así la división global del trabajo a su favor.

El propio Friedman habría lamentado esas políticas gubernamentales. Sin embargo, es probable que si el gobierno no le hubiera dado un empujón a las fuerzas del mercado para que la industria alzara el vuelo, las decenas de miles de trabajadores empleados en las fábricas de lápices de China seguirían siendo unos agricultores pobres. Teniendo en cuenta el éxito económico de China, resulta difícil negar la contribución de las políticas de industrialización del gobierno.

El lugar de los entusiastas del libre mercado en la historia del pensamiento económico está asegurado. Sin embargo, pensadores como Friedman dejan un legado ambiguo y desconcertante, puesto que son los intervencionistas los que han triunfado en la historia económica allí donde realmente importa.

El desafío mercantilista

En gran medida, la historia de la economía es la lucha entre dos escuelas contrapuestas de pensamiento: el liberalismo y el mercantilismo. Hoy en día, el liberalismo económico, con su énfasis en la iniciativa privada y los mercados libres, sigue siendo la ideología dominante. No obstante, su victoria intelectual nos ha impedido ver el gran atractivo —y el frecuente éxito— de las prácticas mercantilistas. De hecho, el mercantilismo sigue vivito y coleando, y es probable que su constante enfrentamiento con el liberalismo sea una fuerza de primer orden a la hora de determinar el futuro de la economía global.

En la actualidad, el mercantilismo suele descartarse como un arcaico y a todas luces erróneo conjunto de ideas sobre política económica. Y, en su época de apogeo, no cabe duda de que los mercantilistas defendieron algunas ideas muy antiguas, entre las cuales destacaba la opinión de que la política nacional debía estar guiada por la acumulación de metales preciosos (oro y plata). *La riqueza de las naciones*, escrito por Adam Smith en 1776, echó por tierra de manera magistral muchas de esas ideas. En concreto, Smith demostró que no había que confundir dinero con riqueza. Según sus palabras: «La riqueza de un país no consiste únicamente en su oro y su plata, sino en sus tierras, sus casas y sus bienes de consumo de todo tipo».

No obstante, es más exacto considerar al mercantilismo como una manera diferente de organizar la relación entre el Estado y la economía; una visión no menos relevante hoy en día que en el siglo XVIII. De hecho, teóricos del mercantilismo como Thomas Mun eran grandes defensores del capitalismo, sólo que propugnaban un modelo diferente al del liberalismo. El modelo liberal considera que el Estado es necesariamente depredador y que el sector privado busca siempre la obtención de rentas. De modo que aboga por una estricta separación entre el Estado y la empresa privada. Por el contrario, el mercantilismo presenta una visión corporativista en la

cual el Estado y la empresa privada son aliados y cooperan en la búsqueda de objetivos comunes, como pueden ser el crecimiento económico o el poder nacional.

El modelo mercantilista puede ser ridiculizado como capitalismo de Estado o amiguismo. Sin embargo, cuando funciona, como ha sucedido con mucha frecuencia en Asia, el modelo de «colaboración gobierno-empresa» o «Estado favorable a las empresas» cosecha con rapidez grandes elogios. A las economías atrasadas no se les ha escapado que el mercantilismo puede ser su amigo. Incluso en Gran Bretaña, el liberalismo clásico no apareció hasta mediados del siglo XIX; es decir, después de que el país se hubiera convertido en la primera potencia industrial del mundo.

Una segunda diferencia entre los dos modelos radica en si se favorecen los intereses del consumidor o del productor. Para los liberales, el consumidor es el rey. El objetivo fundamental de la política económica es incrementar el potencial de consumo de los hogares, lo cual requiere proporcionarles acceso ilimitado lo más barato posible a los bienes y servicios. Por el contrario, los mercantilistas hacen hincapié en la vertiente productiva de la economía. Para ellos, una economía sólida requiere una estructura de producción sólida. Y el consumo tiene que estar respaldado por una elevada tasa de empleo y salarios adecuados.

Esos diferentes modelos tienen consecuencias predecibles en las políticas económicas internacionales. La lógica del enfoque liberal es que los beneficios económicos del comercio proceden de las importaciones: cuanto más baratas sean las importaciones, mejor, aun cuando el resultado sea un déficit comercial. Sin embargo, los mercantilistas consideran el comercio como un medio para apoyar la producción nacional y el empleo, y prefieren incentivar las exportaciones a las importaciones.

Aunque los líderes chinos no lo reconocerían jamás, ya que el término todavía lleva aparejado un sentido muy peyorativo, la China actual es la principal abanderada del mercantilismo. Gran parte del

milagro chino es producto de un gobierno activista que ha apoyado, estimulado y subvencionado abiertamente a los productores industriales, tanto nacionales como extranjeros.

A pesar de que China fue eliminando de manera gradual muchas de sus subvenciones explícitas a las exportaciones como condición para entrar a formar parte de la Organización Mundial del Comercio, a la cual se incorporó en 2001, sigue vigente en gran medida el sistema de apoyo del mercantilismo. En concreto, el gobierno ha administrado el tipo de cambio para mantener la rentabilidad de los fabricantes, lo cual ha dado como resultado un considerable superávit comercial (que recientemente ha disminuido). Por otra parte, las compañías enfocadas a la exportación continúan beneficiándose de una serie de incentivos fiscales.

Desde la perspectiva liberal, esas subvenciones a las exportaciones empobrecen a los consumidores chinos y benefician a los consumidores del resto del mundo. Un estudio realizado por los economistas Fabrice Defever y Alejandro Riaño, de la Universidad de Nottingham, sitúa las «pérdidas» de China en alrededor del 3 por ciento de la renta del país y los beneficios del resto del mundo en alrededor del 1 por ciento de la renta global.[90] No obstante, desde la perspectiva mercantilista, se trata simplemente de los costes de construcción de una economía moderna y de preparar el terreno para la prosperidad a largo plazo.

Tal como muestra el ejemplo de las subvenciones a la exportación, en la economía mundial los dos modelos pueden coexistir felizmente. Los liberales deberían estar contentos de que los mercantilistas subvencionen su consumo. De hecho, eso, en pocas palabras, es la historia de las seis últimas décadas: una serie de países asiáticos consiguieron crecer a pasos agigantados aplicando diferentes variantes del mercantilismo. La mayor parte de los gobiernos de los países ricos miraron a otro lado, mientras que Japón, Corea del Sur, Taiwán y China protegían sus mercados nacionales, establecían «propiedad intelectual», subvencionaban a sus productores y gestionaban sus monedas.

Ahora, hemos llegado al final de esta feliz coexistencia. Debido al aumento de la desigualdad y a la difícil situación de la clase media en Occidente, junto a la crisis financiera provocada por la desregulación, el modelo liberal se ha visto claramente deslucido. Las perspectivas de crecimiento a medio plazo de las economías americana y europea van de moderadas a desoladoras. El desempleo seguirá siendo un gran quebradero de cabeza y un motivo de preocupación para los responsables políticos. De modo que es probable que las presiones mercantilistas se intensifiquen también en los países avanzados.

Como consecuencia de ello, el nuevo entorno económico generará más tensión que acuerdos entre países que siguen caminos liberales y mercantilistas. Asimismo, es posible que reavive debates latentes desde hace tiempo sobre el tipo de capitalismo que trae consigo más prosperidad.

Economía secuestrada

Cuando hay mucho en juego, no es de extrañar que los adversarios políticos utilicen todo el apoyo que puedan obtener de los economistas y otros investigadores. Eso es lo que sucedió cuando los políticos conservadores estadounidenses y los funcionarios de la Unión Europea se aferraron al trabajo de dos profesores de Harvard —Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff— para justificar su apoyo a la austeridad fiscal.[91]

Reinhart y Rogoff habían publicado un artículo que aparentemente mostraba que los niveles de deuda pública por encima del 90 por ciento del PIB perjudican de manera considerable al crecimiento económico. El artículo fue criticado por tres economistas de la Universidad de Massachusetts en Amherst, los cuales afirmaban que sus conclusiones eran cuestionables.[92] Habían descubierto un pequeño error de cálculo. Pero, lo que es más importante, afirmaban que Reinhart y Rogoff habían dado por

sentadas algunas premisas metodológicas que ponían en duda sus resultados. A pesar de que el vínculo entre los niveles de deuda y crecimiento parecía ser negativo, la prueba de un claro umbral del 90 por ciento era poco concluyente. Muchos otros han afirmado que la propia correlación podría ser resultado de la causalidad inversa (de bajo crecimiento a endeudamiento elevado y no al contrario).

Reinhart y Rogoff respondieron con contundencia a las acusaciones de muchos analistas diciendo que estaban dispuestos, cuando no decididos, a participar en un juego de engaño político. Defendían sus métodos empíricos e insistían en que no eran los halcones del déficit que decían sus críticos.

El tema Reinhart-Rogoff no fue una simple polémica académica. Dado que el umbral de 90 por ciento se había convertido en carnaza política, su posterior eliminación también se politizó. A pesar de sus protestas, Reinhart y Rogoff fueron acusados de dar cobertura académica a una serie de políticas para las cuales había, en realidad, escasas pruebas. Una crítica parecida apuntó contra un artículo de otros dos economistas, Alberto Alesina y Silvia Ardagna, que, aparentemente, demostraban que la austeridad fiscal podía estimular la economía; lo opuesto al planteamiento keynesiano.[93] Este artículo también había tenido influencia en círculos políticos, hasta que bajo el peso de las crecientes pruebas en contrario, los defensores de la austeridad tuvieron que reconocer su derrota.[94]

Por supuesto, podemos utilizar mejores reglas del juego para comprender la relación entre los investigadores económicos y los responsables políticos. En mi libro *Las leyes de la economía* analizo el modo en que los economistas deberían relacionarse con el público. Pero un enfoque que no funciona es que los economistas cuestionen cómo se utilizarán bien o mal sus ideas en el debate público y maticen sus declaraciones públicas en función de ello. Por ejemplo, Reinhart y Rogoff podrían haber minimizado sus resultados —por malos que fueran— para evitar que fuesen utilizados por los halcones del déficit. Sin embargo, pocos economistas están lo suficientemente acertados para tener una idea clara de cómo se

desarrollará la política. Además, cuando los economistas adaptan su mensaje para adecuarse al público, el resultado es el contrario al esperado: pierden credibilidad con rapidez.

Sin duda, esto es lo que sucedió en el debate sobre la globalización, en el que ese ajuste de la investigación es una práctica habitual. Por miedo a dar poder a los «bárbaros proteccionistas», los economistas especializados en comercio han tendido a exagerar los beneficios del comercio y a minimizar sus costes distributivos y de otro tipo. En la práctica, eso hace que sus argumentos sean apropiados por grupos de interés en el otro bando; por ejemplo, corporaciones globales que tratan de manipular las normas mercantiles en su favor. En consecuencia, rara vez los economistas son considerados participantes honrados en el debate público sobre la globalización.

Una estrategia mucho mejor para los economistas es mantenerse abiertos ante la ambigüedad y la dependencia del contexto de la mayoría de los resultados económicos; hacer ostentación de la diversidad en lugar de ocultarla. En cambio, como veremos en el capítulo siguiente, aun cuando no deberían actuar de ese modo, la tendencia de los economistas es a alegrarse del consenso y lamentar el desacuerdo.

Capítulo 6

Los peligros del consenso económico

El centro Initiative on Global Markets, con sede en la Universidad de Chicago, realiza sondeos periódicos acerca de temas de actualidad entre un grupo de destacados expertos en economía de diferentes tendencias políticas. A pesar de las diferencias de orientación política, a menudo hay entre ellos un consenso abrumador. Por ejemplo, la respuesta fue casi unánime cuando al grupo se le preguntó si el plan de estimulación del presidente Barack Obama ayudaba a reducir el desempleo en Estados Unidos. Conocido oficialmente como ley de Reinversión y Recuperación de Estados Unidos de 2009, el plan preveía un gasto de 800.000 millones de dólares en infraestructuras, educación, sanidad, energía, incentivos fiscales y diversos programas sociales. Puesta en práctica en medio de una crisis económica, era la clásica respuesta keynesiana. Treinta y seis de los treinta y siete destacados economistas que respondieron al sondeo dijeron que el plan había sido exitoso en cuanto a su objetivo declarado de reducir el desempleo. Justin Wolfers, economista de la Universidad de Míchigan, se congratuló del consenso en su blog de *The New York Times*.[95] El virulento debate público sobre si el estímulo funciona, protestó, se ha desconectado totalmente de lo que los expertos saben y en lo que están de acuerdo.

A menudo, los economistas están de acuerdo en muchas cosas que son políticamente controvertidas. En 2009, Greg Mankiw, economista de Harvard, enumeró algunas de ellas.[96] Los siguientes planteamientos recibieron el apoyo de al menos el 90 por ciento de los economistas: los aranceles y las cuotas de importación reducen el bienestar económico general; el control de los alquileres reduce la oferta de viviendas; los tipos de cambio flotantes generan un sistema monetario internacional eficaz; Estados Unidos no debería restringir la capacidad de los empleadores de externalizar su producción en el extranjero; y cuando no hay pleno empleo la política fiscal estimula la economía.

Este consenso sobre tantos temas importantes contrasta de manera bastante clara con la percepción general de que los economistas casi nunca están de acuerdo en nada. «Si pusiéramos a todos los economistas juntos —dijo George Bernard Shaw—, no llegarían a una conclusión». Se dice que en una ocasión, frustrado por los consejos contradictorios y genéricos que recibía de sus asesores, el presidente Dwight Eisenhower pidió un «economista manco».

Desde luego, hay muchas cuestiones de política pública sobre las cuales los economistas debaten con vehemencia. ¿Cuál debería ser el tipo máximo del impuesto sobre la renta? ¿Debería subirse el salario mínimo? ¿Debería reducirse el déficit fiscal subiendo los impuestos o reduciendo el gasto? ¿Las patentes estimulan o frenan la innovación? Sobre estos y otros temas los economistas tienden a ver los pros y los contras del asunto, y sospecho que un sondeo sobre esas preguntas reflejaría muy poco consenso.

Un consenso entre economistas puede deberse a razones buenas y malas. A veces, un consenso es bastante inocuo, como cuando oyes a los economistas sostener que uno ignora por su cuenta y riesgo el papel de los incentivos. ¿Puede alguien estar de verdad en desacuerdo con eso? A veces se limita a un episodio concreto y se basa en pruebas acumuladas con posterioridad al

suceso: sí, el sistema económico soviético era extraordinariamente ineficiente; sí, el estímulo fiscal de Obama en 2009 redujo el desempleo.

Sin embargo, cuando se forma un consenso en torno a la aplicabilidad universal de un modelo específico, cuyas hipótesis básicas es probable que no se cumplan en muchos escenarios, tenemos un problema.

Fijémonos en algunas de las áreas que he enumerado anteriormente en las que existe un acuerdo generalizado. La premisa de que las restricciones mercantiles reducen el bienestar económico no es, desde luego, válida en términos generales y se incumple cuando se dan determinadas condiciones —como externalidades o rendimientos crecientes a escala—. Asimismo, requiere que los economistas hagan juicios de valor sobre los efectos distributivos, algo que es mejor dejar en manos del electorado.

Del mismo modo, en condiciones de competencia imperfecta se ve vulnerada la premisa de que los controles del alquiler reducen la oferta de viviendas. Y la afirmación de que los tipos de interés flotantes son un sistema eficaz se basa en hipótesis sobre el funcionamiento del sistema monetario y financiero que han demostrado ser problemáticas; tengo la sospecha de que una encuesta actual mostraría un apoyo considerablemente inferior.

Fijémonos en otros temas que están a la orden del día. La suposición, ampliamente defendida, de que los salarios mínimos son perjudiciales para el empleo tiene hoy en día mucho menos peso porque hay cada vez más pruebas que arrojan resultados dispares; existen modelos según los cuales el salario mínimo ni reduce ni aumenta el empleo. Incluso en el caso del *brexit*, donde tanto las pruebas como la teoría hacen predecir resultados económicos adversos, a los economistas les hubiese convenido que les aconsejaran dar más prioridad a la incertidumbre que a la confianza.

Tal vez los economistas tienden a estar de acuerdo en que en el mundo real determinadas suposiciones son más predominantes. O bien creen que un conjunto de modelos funciona mejor «como

media» que otro. Aun así, como científicos, ¿no deberían adornar sus apoyos con las advertencias adecuadas? ¿Al menos en determinados ámbitos, no debería preocuparles el hecho de que afirmaciones categóricas como las anteriores podrían resultar engañosas?

El problema es que con frecuencia los economistas confunden un modelo con el modelo. Cuando eso sucede, el consenso no es, desde luego, algo que celebrar.

En ese caso, pueden producirse dos tipos de perjuicios. En primer lugar, hay errores por omisión; casos en los que puntos ciegos en el consenso impiden a los economistas ver los problemas que se avecinan. Un ejemplo muy destacable fue la incapacidad por parte de los economistas de advertir la peligrosa confluencia de circunstancias que dieron origen a la crisis financiera global. Como he expuesto antes, el error no se debió a la ausencia de modelos de burbujas, información asimétrica, incentivos tergiversados o pánicos bancarios. Se debió al hecho de que dichos modelos fueron ignorados en favor de modelos que hacían hincapié en los mercados eficientes.

Luego están los errores por acción; casos en que la fijación de los economistas en un modelo concreto del mundo los hace cómplices de la aplicación de políticas cuyo fracaso podría haberse previsto. La defensa por parte de los economistas de las políticas neoliberales del Consenso de Washington y de la globalización financiera se enmarca dentro de esta categoría. Lo que sucedió en ambos casos es que los economistas pasaron por alto importantes complicaciones como externalidades del aprendizaje e instituciones débiles, las cuales atenuaron las reformas y, en algunos casos, las hicieron fracasar.

La peculiar ciencia de la economía

La tormenta que se desató en torno al análisis de Reinhart-Rogoff eclipsó lo que, en realidad, era un saludable proceso de examen y perfeccionamiento de la investigación económica. Con rapidez Reinhart y Rogoff se dieron cuenta del error de cálculo que habían cometido. Los análisis discrepantes clarificaron la naturaleza de los datos, sus limitaciones y la diferencia que marcaron en los resultados los métodos alternativos para procesarlos. En última instancia, Reinhart y Rogoff no estaban tan alejados de sus críticos en lo que mostraron las pruebas ni en cuáles eran las implicaciones políticas.

De modo que el hecho positivo de este fracaso fue que demostró que las ciencias económicas pueden avanzar según las leyes de la ciencia. Con independencia de lo alejadas que puedan estar sus posturas políticas, las dos partes compartían un lenguaje común acerca de lo que constituyen pruebas y —en su mayor parte — un enfoque común para solucionar las diferencias.

A diferencia de las ciencias naturales, las ciencias económicas rara vez producen resultados previsibles. Las ciencias económicas son en realidad un conjunto de herramientas con múltiples modelos, cada uno de los cuales es una representación diferente y estilizada de algún aspecto de la realidad. La naturaleza contextual de este planteamiento significa que hay tantas conclusiones como circunstancias potenciales en el mundo real. Todos los planteamientos económicos son declaraciones condicionales. El talento como analista económico depende de la capacidad para seleccionar el modelo adecuado para cada situación. En consecuencia, determinar qué remedio funciona mejor en un escenario concreto es más un arte que una ciencia.

Una de las reacciones con que me encuentro cuando explico esto es la siguiente: «¿Cómo pueden ser útiles las ciencias económicas si tienes un modelo para cada posible resultado?». Bueno, el mundo es complicado y lo entendemos simplificándolo. Un mercado se comporta de manera diferente cuando hay muchos vendedores y cuando hay pocos. Incluso si hay unos cuantos, los

resultados varían dependiendo de la naturaleza de las interacciones estratégicas entre ellos. Cuando añadimos información imperfecta, tenemos todavía más posibilidades. Lo mejor que podemos hacer en cada uno de esos casos es entender la estructura del comportamiento y así tendremos un método empírico que nos ayude a aplicar el modelo adecuado al contexto concreto que nos interesa. Así, como dice el título de uno de mis libros, tenemos «una economía, muchas recetas».[97] A diferencia de las ciencias naturales, la economía no avanza al superponerse modelos nuevos sobre otros antiguos, sino a través de una abundante serie de modelos que arroja cada vez más luz sobre la variada experiencia social.

Por lo tanto, resulta sorprendente que las ciencias económicas dediquen tan poca investigación a lo que podría denominarse *diagnóstico económico*: averiguar qué modelo de los muchos posibles cabe aplicar en un escenario concreto del mundo real. Los economistas comprenden a la perfección las afirmaciones teóricas y empíricas de, pongamos, los modelos de Fama o de Shiller, pero carecen de herramientas sistemáticas para determinar de manera concluyente si uno u otro describe mejor el Wall Street de hoy o los mercados hipotecarios de 2007, por ejemplo. Cuando entran en el mundo real, eso les lleva a emitir juicios universales en lugar de condicionales, prefiriendo un modelo a otro en lugar de navegar entre ambos en función de lo que determinen las circunstancias. La profesión concede gran importancia a la elaboración de nuevos modelos que arrojen luz sobre fenómenos todavía inexplicados, pero parece haber pocos incentivos para las investigaciones que indiquen cómo seleccionar los modelos y remedios apropiados en contextos específicos. Mis colegas y yo hemos sacado a colación estas ideas para abordar los problemas de las políticas de crecimiento en los países en vías de desarrollo,[98] pero es evidente que eso debería formar parte de un programa de investigación mucho más general. Desde luego, con el tiempo los buenos economistas aprenden el

truco de realizar los diagnósticos necesarios. Incluso entonces, el trabajo se realiza de manera instintiva y rara vez se codifica o se expone.

Por desgracia, casi nunca las pruebas empíricas en economía son lo suficientemente fiables como para zanjar de forma definitiva una controversia caracterizada por una profunda división de opiniones; desde luego, no en tiempo real. Esto es en especial cierto en el ámbito de la macroeconomía, donde los datos de series temporales están abiertos a diversas interpretaciones. Quienes tienen claras preferencias por la eficiencia del mercado, como por ejemplo Eugene Fama, pueden continuar eximiendo de culpabilidad en la crisis a los mercados financieros y buscando a otros a quienes culpar. Los economistas keynesianos y «clásicos» pueden seguir en desacuerdo sobre su interpretación del elevado desempleo.

Pero incluso en el campo de la microeconomía, donde a veces es posible realizar cálculos empíricos precisos utilizando pruebas aleatorias controladas, dichos cálculos son aplicables únicamente de manera local en un entorno concreto. Los resultados deben extrapolarse —utilizando el juicio y mucha ambigüedad— para aplicarlos de modo más general. En el mejor de los casos, las nuevas pruebas académicas sirven para dar un empujoncito a las opiniones de quienes tienen tendencia a la apertura mental.

«Una cosa que los expertos saben y los no expertos no saben —ha dicho el economista del desarrollo Kaushik Basu— es que saben menos de lo que los no expertos creen.»[99] Las consecuencias van más allá de publicitar a bombo y platillo un resultado de un estudio concreto. Los periodistas, los políticos y el público en general tienen tendencia a atribuir más autoridad y exactitud a lo que dicen los economistas de lo que a éstos les resulta cómodo. Por desgracia, en especial en público, casi nunca los economistas son humildes. Y no ayuda el hecho de que lo que hace prosperar a los economistas académicos en su carrera profesional sea la inteligencia, no la sabiduría. Los profesores de las principales universidades no se distinguen por tener razón en el mundo real, sino por idear

imaginativos giros teóricos o desarrollar pruebas novedosas. Si además esas habilidades les convierten en avezados observadores de las sociedades reales y les proporciona un criterio sólido, casi nunca es por naturaleza.

De modo que la economía es a la vez una ciencia y un arte. Irónicamente, es la negación del elemento artístico —al aspirar a elevar el estatus científico de la materia— la que, de vez en cuando, la convierte en un bálsamo mágico.

Descontento en la economía

Por lo tanto, no debería sorprendernos que a las ciencias económicas nunca les hayan faltado las críticas. Desde finales del siglo XIX, cuando el estudio de la economía, recurriendo a las matemáticas y a la estadística, desarrolló pretensiones científicas, sus profesionales han sido acusados de diversos pecados. Las acusaciones —incluyendo arrogancia, desatención de los objetivos sociales más allá de los ingresos, excesiva atención a técnicas formales, e incapacidad de predecir acontecimientos económicos importantes como las crisis financieras— solían venir de personas ajenas a ese campo, o de un grupo heterodoxo. Pero últimamente parece que incluso los líderes del campo son infelices.

Paul Krugman, un premio Nobel que también es columnista en un periódico, ha adquirido el hábito de arremeter contra la última generación de modelos macroeconómicos por abandonar las anticuadas verdades keynesianas.[100] Paul Romer, uno de los creadores de la nueva teoría del crecimiento, ha acusado a algunos nombres importantes, incluyendo al premio Nobel Robert Lucas, de lo que denomina «mathiness»; es decir, utilizar las matemáticas para ofuscar, en lugar de para clarificar.[101] Richard Thaler, un eminente economista conductual de la Universidad de Chicago, ha llamado la atención a la profesión por ignorar el comportamiento del mundo real en favor de modelos que dan por sentado que las personas son

optimizadoras racionales.[102] Y el profesor de finanzas Luigi Zingales, también de la Universidad de Chicago, ha acusado a sus colegas expertos en finanzas de haber engañado a la sociedad al exagerar los beneficios generados por la industria financiera.[103]

Este tipo de examen crítico de los grandes nombres de la materia es bueno y saludable, en especial en un campo que a menudo ha carecido de autoanálisis. Sin embargo, en esta nueva ronda de críticas existe un trasfondo desconcertante que tiene que hacerse explícito y ser rechazado. La economía no es la clase de ciencia en la que puede haber un modelo verdadero que es el que mejor funciona en todos los contextos. La cuestión no es «llegar a un consenso sobre qué modelo es bueno», como dice Romer, sino averiguar qué modelo se adecúa mejor a un entorno concreto. Y hacerlo siempre será un arte (según Keynes), no una ciencia, en particular cuando la decisión debe tomarse en tiempo real.

El mundo social se diferencia del mundo físico en que ha sido hecho por el hombre y, por lo tanto, es casi infinitamente maleable. De modo que a diferencia de las ciencias naturales, las ciencias económicas no avanzan sustituyendo viejos modelos por otros mejores, sino ampliando su colección de modelos, cada uno de los cuales arroja luz sobre una contingencia social distinta.

Por ejemplo, en la actualidad tenemos muchos modelos de mercados con competencia imperfecta o información asimétrica. Esos modelos no han convertido a sus predecesores, basados en la competencia perfecta, en obsoletos o irrelevantes. Simplemente han hecho que seamos más conscientes de que circunstancias diferentes requieren modelos diferentes. De manera parecida, los modelos conductuales que ponen el acento en la toma de decisiones heurística hacen que seamos mejores analistas de los entornos en los que tales consideraciones pueden ser importantes. No sustituyen a los modelos de decisión racional, los cuales continúan siendo la herramienta a la que acudir en otros escenarios. Un modelo de crecimiento aplicable a los países avanzados puede ser una mala opción en países en vías de desarrollo. En ocasiones, los modelos

que hacen hincapié en las expectativas son la mejor opción para analizar los niveles de inflación y desempleo; otras veces, cumplirán mejor esa función los modelos con elementos keynesianos.

El escritor argentino Jorge Luis Borges escribió un relato breve —de hecho es un solo párrafo— que tal vez sea la mejor guía al método científico.[104] En él describe una tierra lejana en la que la cartografía —la ciencia de la elaboración de los mapas— es llevada a extremos ridículos. El mapa de una provincia era tan detallado que su tamaño era el de toda una ciudad. El mapa del imperio ocupaba toda una provincia. Con el tiempo, los cartógrafos se volvieron aún más ambiciosos: trazaron un mapa que era una réplica exacta de todo el imperio. Como Borges señala con ironía, las generaciones posteriores no podrían darle un uso práctico a un mapa tan poco manejable. De modo que el mapa fue abandonado y se pudrió en el desierto, junto con la ciencia de la geografía que representaba.

A muchos científicos sociales actuales todavía se les escapa el argumento de Borges: entender requiere simplificación y hacer abstracción de muchos detalles del mundo real. La mejor manera de responder a la complejidad de la vida social no es idear modelos cada vez más elaborados, sino aprender cómo funcionan los mecanismos causales, uno cada vez, y, a continuación, averiguar cuáles son los más relevantes en un escenario concreto.

Si conducimos de casa al trabajo, utilizamos un mapa, y otro si vamos a viajar a otra ciudad. Es más, son necesarios otros tipos de mapas si vamos en bicicleta, a pie o si queremos tomar el transporte público.

Navegar entre modelos económicos —escogiendo cuál funcionará mejor— es muchísimo más difícil que escoger el mapa adecuado. Los profesionales utilizan con diferente habilidad diversos métodos empíricos formales e informales. Y, en mi libro *Las leyes de la economía*, critico la enseñanza de la economía por no capacitar adecuadamente a los estudiantes para realizar el diagnóstico empírico que requiere la materia.

Sin embargo, los críticos internos de la profesión se equivocan al afirmar que la disciplina ha fallado porque los economistas todavía tienen que lograr un consenso sobre los modelos «correctos» (sus preferidos, por supuesto). Valoremos la economía en toda su diversidad —racional y conductual, keynesiana y clásica, la primera opción y la segunda opción, ortodoxa y heterodoxa— y dediquemos nuestra energía a ser más inteligentes a la hora de decidir qué marco aplicar en cada caso.

Solamente si mantenemos una saludable diversidad de marcos podemos entender algunos de los problemas clave de nuestro tiempo. Examinemos dos puntos plagados de importantes desafíos políticos: la desigualdad y las consecuencias de la tecnología y la innovación.

Desigualdad buena y mala

En el Olimpo de las teorías económicas, el equilibrio entre igualdad y eficiencia acostumbraba a ocupar una posición destacada. El economista estadounidense Arthur Okun, cuya obra clásica sobre el tema se titula *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, creía que las políticas públicas giraban en torno a gestionar la tensión entre esos dos valores. En fecha tan reciente como 2007, Thomas Sargent, economista de la Universidad de Nueva York, dirigiéndose a los estudiantes de la clase de último curso de la Universidad de California en Berkeley, resumió el saber de las ciencias económicas en doce principios breves, entre ellos estaban las contrapartidas.[105]

La creencia de que para impulsar la igualdad se requiere sacrificar la eficiencia económica se basa en una de las ideas más apreciadas de la economía: los incentivos. Para ahorrar, invertir, trabajar duro e innovar, las empresas y los particulares necesitan perspectivas de mayores ingresos. Si la tributación de empresas rentables y hogares ricos reduce esas perspectivas, el resultado es menor esfuerzo y menor crecimiento económico. Los países

comunistas, en los cuales los experimentos igualitarios condujeron al desastre, sirvieron como «prueba número 1» de la acusación contra las políticas redistributivas.

No obstante, en los últimos años, ni la teoría económica ni las pruebas empíricas han confirmado la presunta contrapartida. Los economistas han creado nuevos argumentos que muestran por qué un buen rendimiento económico no sólo es compatible con la justicia distributiva, sino que incluso es posible que la exija. Por ejemplo, en sociedades en las que hay una gran desigualdad y las familias no disponen de oportunidades económicas y educativas, el crecimiento económico es reducido. Por otra parte, están los países escandinavos, en los cuales es evidente que las políticas igualitarias no se han interpuesto en el camino de la prosperidad económica. En 2014, los economistas del Fondo Monetario Internacional presentaron unos resultados empíricos que parecían poner fin al antiguo consenso.[106] Descubrieron que una mayor igualdad va asociada a un posterior crecimiento a medio plazo más rápido, tanto entre países como dentro de estos. Por otra parte, las políticas redistributivas no parecían tener efectos negativos sobre el rendimiento económico. Al parecer, podemos estar en la procesión y repicando. Es un resultado sorprendente, más aún porque procede del FMI, una institución no conocida precisamente por tener ideas heterodoxas o radicales.

La economía es una ciencia que no puede alardear de haber descubierto demasiadas verdades universales, si es que ha descubierto alguna. Como sucede con prácticamente todo lo demás en la vida social, es probable que la relación entre igualdad y rendimiento económico sea más contingente que fija, dependiendo de las causas más profundas de la desigualdad y de muchos factores intervinientes. De modo que quizá el nuevo consenso que se está formando sobre los efectos perjudiciales de la desigualdad esté tan equivocado como el antiguo.

Pensemos, por ejemplo, en la relación entre industrialización y desigualdad. En un país pobre en el que el grueso de la población activa está empleado en la agricultura tradicional, es probable que el auge de las oportunidades industriales urbanas genere desigualdad, al menos durante las primeras fases de la industrialización. A medida que los agricultores se desplazan a las ciudades y ganan más, se abren brechas salariales. Y, a pesar de todo, se trata del mismo proceso que genera crecimiento económico; todos los países en vías de desarrollo han pasado por él. En China, el rápido crecimiento económico después de finales de la década de los setenta fue asociado a un aumento significativo de la desigualdad. Aproximadamente la mitad del aumento fue resultado de brechas salariales entre la población urbana y la rural, lo cual actuó también como motor del crecimiento.

O pensemos en las políticas de transferencia que gravan a las clases altas y medias con el objetivo de aumentar los ingresos de los hogares desfavorecidos. Muchos países de América Latina, como México y Bolivia, adoptaron ese tipo de políticas de manera fiscalmente cautelosa, asegurándose de que el déficit público no provocase un aumento de la deuda ni una inestabilidad macroeconómica. Por otra parte, las agresivas transferencias redistributivas llevadas a cabo bajo el gobierno de Hugo Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, fueron financiadas por ingresos temporales derivados del petróleo, poniendo en riesgo tanto las transferencias como la estabilidad macroeconómica. A pesar de que en Venezuela se ha reducido la desigualdad (de momento), las perspectivas de crecimiento de la economía se han debilitado de forma considerable.

América Latina es la única zona del mundo en la que desde principios de la década de los noventa la desigualdad se ha reducido. Para ello han sido factores determinantes la mejora de las políticas sociales y el aumento de la inversión en educación. Sin embargo, también ha desempeñado un papel importante la disminución de la diferencia salarial entre trabajadores cualificados y no cualificados —lo que los economistas denominan «prima de cualificación»—.[107]

Que este hecho sea positivo o negativo para el crecimiento económico dependerá de la razón por la cual haya disminuido la prima de cualificación. Si las diferencias salariales se han reducido debido al aumento del suministro relativo de trabajadores cualificados, podemos tener la esperanza de que la reducción de la desigualdad en América Latina no se interpondrá en el camino del rápido aumento del crecimiento (y es posible incluso que sea un indicador precoz de éste). Sin embargo, si la causa subyacente es la disminución de la demanda de trabajadores cualificados, menores diferencias salariales podrían indicar que las industrias modernas de alta cualificación de las que depende el crecimiento futuro no se están expandiendo lo suficiente.

En los países avanzados, las causas del aumento de la desigualdad siguen siendo objeto de debate. Aunque su importancia ha sido diferente en Estados Unidos y Europa, han influido la automatización y otros cambios tecnológicos, la globalización, la debilitación de los sindicatos, la erosión de los salarios mínimos, la financialización y la modificación de las normas sobre las brechas salariales aceptables. Cada uno de esos factores tiene un impacto distinto sobre el crecimiento. Aunque es evidente que el progreso tecnológico fomenta el crecimiento, es probable que el auge financiero desde la década de los noventa haya tenido un efecto negativo a través de las crisis financieras y la acumulación de deuda.

Es algo positivo que los economistas ya no consideren el equilibrio entre igualdad y eficiencia como una ley inapelable. Sin embargo, no deberíamos irnos al extremo opuesto y cometer el error de pensar que el aumento de la igualdad y el aumento del rendimiento económico van siempre de la mano. Al fin y al cabo, en realidad sólo existe una verdad universal en economía: depende.

Las diferentes caras de la innovación tecnológica

Vivimos en una época aparentemente desenfrenada de avances tecnológicos revolucionarios. Casi no pasa un día sin que se anuncie algún nuevo e importante hito en los campos de la inteligencia artificial, la biotecnología, la digitalización o la automatización. No obstante, aquellos que se supone que saben a dónde nos lleva todo eso, no lo tienen claro.

En un extremo del espectro se encuentran los tecnooptimistas, que creen que estamos en el umbral de una nueva era en la que las condiciones de vida del mundo mejorarán con más rapidez que nunca. En el otro extremo se sitúan los tecnopesimistas, que consideran que las estadísticas de productividad son decepcionantes y sostienen que los beneficios de las nuevas tecnologías para el conjunto de la sociedad seguirán siendo limitados. Por último está el resto —¿los tecnoaprensivos?— que están de acuerdo con los optimistas acerca de la escala y el alcance de la innovación, pero les inquietan las consecuencias adversas que puede tener sobre el empleo o la igualdad.

Lo que diferencia esos puntos de vista no es tanto el desacuerdo en cuanto al índice de innovación tecnológica. Al fin y al cabo, ¿quién puede poner realmente en duda que la innovación está creciendo con rapidez? El debate gira en torno a si esas innovaciones se centrarán en unos pocos sectores altamente tecnológicos que emplean a los profesionales más cualificados y representan una parte relativamente pequeña del PIB, o bien se extienden al conjunto de la economía. En última instancia, las consecuencias de cualquier innovación en la productividad, el empleo y la igualdad dependen de la rapidez con que se extienda al mercado laboral y de productos.

La difusión tecnológica puede limitarse al ámbito de la oferta y la demanda de la economía. Veamos en primer lugar la demanda. En las economías ricas, los consumidores emplean el grueso de sus ingresos en servicios como sanidad, educación, transporte, vivienda y bienes de consumo. En muchos de esos sectores la innovación tecnológica ha tenido un impacto relativamente pequeño.

Fijémonos en algunas de las cifras proporcionadas por el informe Digital America del McKinsey Global Institute.[108] En Estados Unidos, desde 2005 los dos sectores que han experimentado el más rápido crecimiento de la productividad es el de las TIC (tecnologías de información y comunicación) y la industria de los medios de comunicación, con un porcentaje combinado del PIB de menos del 10 por ciento. Por el contrario, los servicios públicos y la sanidad, que juntos producen más de una cuarta parte del PIB, prácticamente no han experimentado crecimiento de la productividad.

Los tecnooptimistas, como los autores del Instituto McKinsey, interpretan esas cifras como una oportunidad: sigue habiendo posibles enormes incrementos de la productividad gracias a la adopción de las nuevas tecnologías en los sectores atrasados. Por otra parte, los pesimistas creen que esas brechas pueden ser estructurales, la última característica de las economías actuales. Por ejemplo, el historiador económico Robert Gordon sostiene que comparadas con las pasadas revoluciones tecnológicas, las innovaciones actuales palidecen en lo que respecta a su posible impacto sobre el conjunto de la economía.[109] La electricidad, el automóvil, el avión, el aire acondicionado y los electrodomésticos alteraron la forma de vida de la gente corriente de manera fundamental. Representaron avances en todos los sectores de la economía. Es muy posible que la revolución digital, por muy impresionante que haya sido, no llegue a tanto.

En el ámbito de la oferta, la pregunta clave es si el sector innovador tiene acceso al capital y a la cualificación necesarios para expandirse de manera rápida y constante. En los países avanzados, lo habitual es que ninguna de las limitaciones tenga demasiada influencia. Sin embargo, cuando la tecnología requiere una alta cualificación —el cambio tecnológico «se basa en la cualificación», según la terminología empleada por los economistas—, su adopción y difusión tenderá a ampliar la brecha salarial entre los trabajadores

altamente cualificados y los que no lo son. Como sucedió en la década de los noventa, el crecimiento económico irá acompañado de un aumento de la desigualdad.

El problema del lado de la oferta al que se enfrentan los países en vías de desarrollo es más acuciante. La mano de obra predominante es la no cualificada. Históricamente, esto no ha sido un inconveniente para los países de industrialización tardía mientras la fabricación consistía en laboriosas operaciones de montaje como en el caso de prendas de ropa o automóviles. Los campesinos podían transformarse en trabajadores de fábricas casi de la noche a la mañana, lo cual implicaba considerables aumentos de la productividad para la economía. Tradicionalmente, la fabricación era una rápida forma de ascender a niveles más elevados de ingresos.

Sin embargo, una vez que las operaciones de fabricación se robotizan y requieren mayor cualificación, empiezan a hacerse notar las limitaciones del lado de la oferta. En la práctica, los países en vías de desarrollo pierden su ventaja competitiva respecto a los ricos. Las consecuencias las apreciamos en la desindustrialización prematura actual del mundo en vías de desarrollo. En un mundo de desindustrialización prematura, en los países pobres se hace mucho más difícil lograr un aumento de la productividad en el conjunto de la economía. Como vimos en un capítulo anterior, no está claro que haya sustitutos eficaces de la industrialización.

El economista Tyler Cowen ha sugerido que es posible que los países en vías de desarrollo se beneficien de la filtración de innovación de las economías avanzadas: pueden consumir multitud de nuevos productos a precios baratos.[110] Esto es un modelo de lo que Cowen denomina «teléfonos móviles en lugar de fábricas de automóviles». Pero la pregunta sigue abierta: ¿Qué producirán y exportarán esos países —aparte de productos básicos— para poder permitirse los móviles importados?

En América Latina, a pesar de las considerables innovaciones de las empresas mejor gestionadas y de los sectores de vanguardia, la productividad que abarca al conjunto de la economía se ha

estancado. La aparente paradoja se resuelve señalando que el rápido aumento de la productividad en los bolsillos de la innovación ha sido destruido por el hecho de que los trabajadores se desplazan de las partes más productivas a las menos productivas de la economía, un fenómeno que mis coautores y yo hemos denominado «cambio estructural reductor del crecimiento».[111] Este resultado perverso se hace posible cuando hay una importante dualidad tecnológica en la economía y las actividades más productivas no se expanden con suficiente rapidez. De manera preocupante, existen pruebas de que recientemente el cambio estructural reductor del crecimiento se ha producido también en Estados Unidos.[112]

En última instancia, las que elevan el nivel de vida son las consecuencias de la innovación tecnológica en la productividad que alcanza al conjunto de la economía, y no la innovación per se. La innovación puede coexistir junto a la baja productividad (a la inversa, a veces, cuando los recursos se desplazan a los sectores más productivos, el aumento de la productividad es posible en ausencia de innovación). Los tecnopesimistas así lo reconocen. Puede que los optimistas no estén equivocados, pero para defender su postura tienen que centrarse en cómo intervienen los efectos de la tecnología en el conjunto de la economía.

Elogio de los académicos zorros

Vivimos en un mundo complejo, de modo que estamos obligados a simplificarlo. Definimos a las personas de nuestro alrededor como amigas o enemigas, clasificamos sus motivaciones como buenas o malas y atribuimos acontecimientos con orígenes complejos a causas sencillas. Esa clase de atajos nos ayudan a sortear las complejidades de nuestra existencia social. Nos ayudan a formarnos expectativas acerca de las consecuencias de nuestras acciones y las de los demás y, de esa manera, facilitan nuestra toma de decisiones.

Pero, dado que tales «modelos mentales» son simplificaciones, es inevitable que estén equivocados. Es posible que nos sirvan para sortear nuestros retos diarios, pero cuando nos encontramos en un entorno en el que nuestras categorizaciones y explicaciones preconcebidas no encajan tan bien dejan fuera muchos detalles y pueden ser contraproducentes. El término *shock cultural* hace referencia a situaciones en las que nuestras expectativas sobre el comportamiento de las personas resultan estar tan equivocadas que nos sentimos sobresaltados por ello.

Y, no obstante, sin esos atajos estaríamos perdidos o paralizados. No tenemos la capacidad mental ni la comprensión para descifrar toda la red de relaciones entre causa y efecto de nuestra existencia social. Así, nuestro comportamiento y nuestras reacciones diarias deben basarse en modelos mentales incompletos y, en ocasiones, erróneos.

De hecho, lo mejor que nos puede ofrecer la ciencia social no es muy diferente. Los científicos sociales —y en particular los economistas— analizan el mundo utilizando marcos conceptuales sencillos a los que denominan «modelos».

La virtud de tales modelos es que explicitan la cadena de causa y efecto y, por consiguiente, evidencian las premisas específicas en las que se basa una predicción determinada.

La buena ciencia social convierte nuestras instituciones no analizadas en un mapa de flechas causales. A veces, al ampliarse a sus conclusiones lógicas muestra cómo esas instituciones conducen a resultados sorprendentes e imprevistos.

Los marcos plenamente generales, tales como el modelo de equilibrio general de Arrow-Debreu tan querido por los economistas, son tan amplios y generales que resultan por completo inútiles para explicar o predecir el mundo real. Es inevitable que los modelos útiles de la ciencia social sean simplificaciones. Dejan de lado muchos detalles para centrarse en el aspecto más relevante de un contexto específico. El ejemplo más explícito de esto son los

modelos matemáticos aplicados por los economistas. Pero tanto si están formalizados como si no, los relatos simplificados son el pan de cada día de los científicos sociales.

A menudo, las analogías históricas adaptadas desempeñan un papel parecido. Por ejemplo, los expertos en relaciones internacionales utilizan el famoso encuentro entre Neville Chamberlain y Adolf Hitler en Múnich en 1938 como modelo de cómo aplacar a una potencia basada en el expansionismo puede ser inútil (o peligroso).

Sin embargo, por inevitable que sea la simplificación para dar una explicación, también es una trampa. Resulta fácil adscribirse a unos modelos concretos y no reconocer que la modificación de las circunstancias exige un modelo diferente. Como el resto de los humanos, los científicos sociales son propensos al exceso de confianza en su modelo preferido del momento. Es un fenómeno conocido como «tendencia a la confirmación»: tienden a exagerar el apoyo al modelo y pasan por alto nuevas pruebas que lo contradigan.

En un mundo con circunstancias diversas y cambiantes, los científicos sociales pueden hacer mucho daño al aplicar el modelo equivocado. Las políticas económicas neoliberales, predicadas en mercados que funcionan correctamente, erraron el tiro en los países en vías de desarrollo, del mismo modo que en una época anterior fracasaron los modelos de planificación que presuponían la existencia de burócratas competentes y capacitados. La teoría de los mercados eficientes indujo a error a los responsables políticos al animarlos a llevar a cabo una excesiva desregulación financiera. Sería costoso aplicar la analogía de Múnich en 1938 a un conflicto internacional específico cuando la situación subyacente recuerda más a Sarajevo en 1914.

Entonces, ¿cómo deberíamos elegir entre simplificaciones alternativas o realidad? Pruebas empíricas rigurosas pueden acabar dirimiendo cuestiones como si la economía actual de Estados Unidos está sufriendo más por la falta de demanda keynesiana o por la

incertidumbre política. No obstante, a menudo tenemos que tomar decisiones en tiempo real, sin el beneficio de las pruebas empíricas decisivas. Mi investigación sobre el diagnóstico del crecimiento (con Ricardo Hausmann, Andrés Velasco y otros) es un ejemplo de este estilo de trabajo, que muestra cómo identificar la más vinculante de entre una infinidad de limitaciones al crecimiento.[113] Por desgracia, los economistas y otros científicos sociales no reciben prácticamente formación sobre cómo elegir entre modelos alternativos. Además, dicha aptitud no se ve recompensada desde un punto de vista profesional. Desarrollar nuevas teorías y pruebas empíricas se considera ciencia, mientras que el ejercicio de un buen juicio es con claridad un arte.

El filósofo Isaiah Berlin distinguió entre dos maneras de pensar, las cuales identificó con el erizo y el zorro.[114] El erizo se siente cautivado por una única gran idea, la cual aplica de manera infatigable. El zorro, en cambio, carece de una gran visión y tiene muchas opiniones diferentes sobre el mundo, algunas de las cuales son incluso contradictorias.

Siempre podemos prever la postura de un erizo ante un problema, del mismo modo que podemos predecir que los fundamentalistas del mercado siempre recetarán mercados más libres, sin importar la naturaleza del problema económico. Los zorros llevan en sus cabezas teorías contradictorias y tal vez incompatibles. No están adscritos a ninguna ideología concreta y les resulta más fácil pensar contextualmente. Según la terminología de Daniel Drezner, los zorros son «líderes de pensamiento», mientras que los erizos son los auténticos intelectuales públicos.[115]

Los académicos capaces de pasar de un marco explicativo a otro según lo requieran las circunstancias tienen más probabilidades de señalarnos la dirección adecuada. El mundo necesita menos erizos y más zorros.

Capítulo 7

Economistas, políticos e ideas

Para las personas que trabajan en el mundo de las ideas, los economistas guardan un sorprendente silencio sobre el papel de las ideas a la hora de dar forma a los resultados conductuales y sociales. Por el contrario, hacen hincapié en los «intereses», el simple motivo egoísta de prosperar en el ámbito material, social y político. No obstante, sin ideas —acerca de cómo funciona el mundo, qué objetivos deberíamos tratar de lograr y de qué estrategias disponemos para hacerlo— el concepto de interés propio es hueco e inútil. Las identidades, las normas, los valores, las cosmovisiones, las oportunidades y las limitaciones están formadas por ideas etéreas, ¡y no sólo las de los economistas!

Tomarnos las ideas en serio nos ayuda a resolver muchos enigmas de la vida social y política. ¿Por qué en algunas sociedades las élites impiden la reforma económica por miedo a que ello mine su poder político, mientras que en otras la defienden? ¿Por qué los intelectuales y los partidos políticos de izquierdas se convirtieron en entusiastas de la globalización, lo cual hizo que fueran incapaces de responder ante una eventual reacción contraria? ¿Qué fue lo que impulsó a la clase media blanca estadounidense a votar en contra de sus aparentes intereses en las elecciones presidenciales de 2016? Igual de importante es el hecho de que tomarnos en serio las ideas

nos ayuda a salir de la jaula de hierro de los intereses creados mientras avanzamos para reformar nuestra economía y nuestra política.

Economía y economía política

Hubo un tiempo en que los economistas se mantenían al margen de la política. Considerábamos que nuestro trabajo consistía en describir cómo funcionan las economías de mercado, cuándo fracasan y cómo las políticas bien diseñadas pueden hacer aumentar la eficiencia. Analizábamos las contrapartidas entre objetivos contrapuestos (por ejemplo, la igualdad frente a la eficiencia) y recetábamos políticas para conseguir los resultados deseados, incluyendo la igualdad. Dependía de los políticos hacer caso de nuestros consejos o no, y de los burócratas ponerlos en práctica.

Y entonces, algunos de nosotros nos volvimos más ambiciosos. Frustrados por la evidencia de que gran parte de nuestros consejos no eran tenidos en cuenta (¡con tantas soluciones para el libre mercado esperando ser puestas en práctica!) destinamos nuestro juego de herramientas analíticas a estudiar el comportamiento de los políticos y los burócratas. Empezamos a examinar el comportamiento político utilizando las mismas estrategias utilizadas para analizar las decisiones de los consumidores y los productores en una economía de mercado. Los políticos se convirtieron en proveedores de favores políticos que buscaban obtener los máximos ingresos; los ciudadanos se convirtieron en grupos de presión buscadores de rentas y de sus propios intereses; y los sistemas políticos se convirtieron en mercados en los cuales los votos y la influencia eran intercambiados por beneficios económicos.

Así nació el campo de la elección racional en la economía política y una forma de teorizar que muchos científicos políticos emularon de inmediato. La aparente recompensa fue que ahora podíamos explicar por qué los políticos hacían tantas cosas que,

aparentemente, se escapaban de la racionalidad económica. De hecho, no había ningún fallo económico que no pudiera atribuirse a las dos palabras: *intereses creados*.

¿Por qué hay tantas industrias cerradas a la verdadera competencia? Porque los políticos bailan al son de las partes interesadas que recaudan los beneficios.[116] ¿Por qué los gobiernos levantan barreras al comercio internacional? Porque los beneficiarios de la protección del comercio están concentrados y tienen influencia política, mientras que los consumidores están desperdigados y desorganizados.[117] ¿Por qué las élites políticas bloquean reformas que incentivarían el crecimiento y el desarrollo económico? Porque el crecimiento y el desarrollo minarían su poder político.[118] ¿Por qué hay crisis financieras? Porque los bancos intervienen en el proceso de elaboración de políticas para poder asumir riesgos excesivos a expensas del público en general.[119] Con posterioridad a la crisis financiera, por ejemplo, muchos economistas culparon al poder de los grandes bancos. Ello se debe a que los políticos están obligados por intereses financieros, dijeron, y el marco normativo permitía obtener enormes beneficios a expensas de la sociedad.

La teoría política más sostenida es también la más sencilla: los poderosos consiguen lo que quieren. La regulación financiera está impulsada por los intereses de los bancos, la política nacional por los intereses de las compañías de seguros y la política fiscal por los intereses de los ricos. Acaban saliéndose con la suya quienes más pueden influir en el gobierno —mediante el control de los recursos, la información, el acceso, o la simple amenaza de violencia.

A escala global sucede lo mismo. Se dice que la política exterior viene determinada, ante todo, por los intereses nacionales, no por afinidades con otras naciones ni por la preocupación por la comunidad global. Los acuerdos internacionales son imposibles a menos que coincidan con los intereses de Estados Unidos y, cada vez con mayor frecuencia, con los de otras grandes potencias. En los regímenes autoritarios, las políticas son la expresión directa de los intereses del gobernante y su camarilla.

Se trata de un relato convincente con el que podemos explicar con facilidad cómo la política genera muy a menudo resultados perversos. Ya sea en democracias, dictaduras o en el ámbito internacional, esos resultados reflejan la capacidad de los intereses estrechos y particulares de lograr resultados que perjudican a la mayoría. Para cambiar el mundo tenemos que entenderlo. Y este tipo de análisis parecía transportarnos a un nivel superior de conocimiento de los resultados económicos y políticos.

Pero en todo esto había una gran paradoja. Cuanto más afirmábamos estar explicando, menos espacio quedaba para mejorar las cosas. Si el comportamiento de los políticos está determinado por los intereses creados con los que están comprometidos, la defensa de las reformas políticas por parte de los economistas está condenada a caer en saco roto. Cuanto más completa es nuestra ciencia social, más irrelevante es nuestro análisis político.

Aquí resulta útil hacer una analogía entre las ciencias humanas y las ciencias naturales, no para insinuar que son iguales, sino para aclarar las diferencias entre ambas. Pensemos, por ejemplo, en la relación entre ciencia e ingeniería. A medida que el conocimiento de las leyes físicas de la naturaleza por parte de los científicos se hace más sofisticado, los ingenieros pueden construir mejores puentes y edificios. Los avances en las ciencias naturales incrementan, en lugar de obstaculizar, nuestra capacidad de modelar el entorno físico.

La relación entre economía política y análisis político no es así en absoluto. Al considerar el comportamiento de los políticos una parte inherente del modelo —haciéndolo endógeno, según la jerga de los economistas—, la economía política desautoriza a los analistas políticos. Es como si los físicos presentasen teorías que no sólo explicaran los fenómenos naturales, sino que determinasen qué puentes y edificios construirían los ingenieros. Las escuelas de ingeniería serían prácticamente innecesarias.

Si te parece que aquí falla algo, vas por el buen camino. En realidad, nuestros sistemas contemporáneos de economía política están repletos de supuestos tácitos sobre el sistema de ideas

subyacentes a la forma de actuar de nuestras sociedades y sistemas políticos. Si esos supuestos se hacen explícitos, el papel decisivo de los intereses creados se esfuma. El diseño político, el liderazgo político y la agencia humana vuelven a la vida.

La primacía de las ideas

En una célebre ocasión, John Maynard Keynes dijo que «incluso el hombre de negocios más pragmático acostumbra a ser esclavo de las ideas de algún economista fallecido hace mucho tiempo». Quizá no lo afirmó con suficiente contundencia. Las ideas que han provocado, por ejemplo, la globalización desenfrenada y los excesos financieros de las últimas décadas han emanado de economistas que (en su mayor parte) siguen vivos. Quienes atribuyen la crisis financiera global de 2008-2009 al poder de los grandes bancos, pasan convenientemente por alto el papel legitimador desempeñado por los propios economistas. Fueron los economistas y sus ideas los que hicieron que a los responsables políticos y a los legisladores les pareciera respetable creer que lo que es bueno para Wall Street es bueno para el público en general.

Los intereses no son fijos ni están predeterminados. También ellos están modelados por ideas: creencias acerca de quiénes somos, qué tratamos de conseguir y cómo funciona el mundo. Nuestras percepciones del propio interés están siempre filtradas por la lente de las ideas. En realidad, no tenemos «intereses». Tenemos *ideas* acerca de lo que son nuestros intereses.

Pensemos, por ejemplo, en una empresa que pasa por dificultades y está intentando mejorar su situación competitiva. Una posible estrategia es despedir a algunos trabajadores y externalizar la producción a Asia, donde los costes son menores. Como alternativa, la empresa puede invertir en formación y crear una plantilla más productiva, más fidelizada y, por lo tanto, con menos costes de rotación de personal. Puede competir en precio o en

calidad. El mero hecho de que los propietarios de la empresa tengan un interés personal no nos dice demasiado sobre cuál de esas estrategias seguirán. Lo que determina en última instancia la decisión de la empresa es toda una serie de evaluaciones subjetivas sobre la probabilidad de diferentes escenarios, junto a un cálculo de sus costes y beneficios.

En la misma línea, imagínate que eres un gobernante déspota en un país pobre. ¿Cuál es la mejor manera de mantener tu poder y evitar las amenazas internas y externas? ¿Construyes una economía sólida orientada a la exportación? ¿O bien te encierras y recompensas a tus amigos militares y otros secuaces a expensas de casi todos los demás? Los gobernantes autoritarios de Asia Oriental siguieron la primera estrategia; sus homólogos de Oriente Próximo optaron por la segunda. Tenían concepciones diferentes acerca de sus intereses.

O pensemos, por ejemplo, en el papel de China en la economía global. A medida que la República Popular se convierta en una potencia de primer orden, sus líderes tendrán que decidir qué tipo de sistema internacional quieren. Tal vez decidan aumentar y reforzar el régimen multilateral existente, que tan bien les ha funcionado en el pasado. Pero puede que prefieran mantener relaciones bilaterales *ad hoc* que les permitan obtener más ventajas en sus transacciones con países individuales. No podemos predecir la forma que adoptará la economía mundial observando simplemente que China y sus intereses se van haciendo más grandes.

Podríamos continuar sin cesar con ejemplos de este tipo. ¿Es mejor para el futuro político de los gobiernos nacionales de Alemania hacer tragar a Grecia políticas de austeridad, a costa de otra futura restructuración de la deuda, o suavizando sus condiciones, lo cual le concedería a Grecia la posibilidad de librarse de la carga de la deuda? ¿Es mejor para los intereses de Estados Unidos en el Banco

Mundial nombrar directamente a un estadounidense como presidente, o cooperar con otros países para seleccionar al mejor candidato, sea o no estadounidense?

El hecho de que debatamos tales cuestiones tan apasionadamente indica que todos tenemos concepciones diferentes de dónde radica nuestro propio interés. Nuestros intereses son, de hecho, rehenes de nuestras ideas.

Entonces, ¿de dónde proceden esas ideas? Los responsables políticos, como todos nosotros, son esclavos de la moda. Sus puntos de vista sobre lo que es factible y deseable están influidos por el *zeitgeist*, las «ideas en el aire». Esto significa que para bien o para mal, los economistas y otros líderes de pensamiento pueden ejercer mucha influencia. A los economistas les encantan las teorías que sitúan los intereses especiales organizados en la raíz de todos los males de la política. En el mundo real, no pueden escabullirse con tanta facilidad de la responsabilidad por las malas ideas que con tanta frecuencia han generado. La influencia va acompañada de la responsabilidad.

Hacer explícito el papel de las ideas

Es probable que cualquier análisis político-económico en el que los intereses organizados no ocupen un papel destacado sea insustancial e incompleto. Sin embargo, eso no quiere decir que los intereses sean el factor determinante último de los resultados políticos. De hecho, no existe un esquema definido que vaya de los intereses a los resultados. Ese esquema depende de muchos supuestos tácitos sobre las *ideas* de los actores políticos acerca de: 1) sus objetivos, 2) cómo funciona el mundo y 3) el conjunto de herramientas que tienen a su disposición para tratar de cumplir sus intereses. Aún más importante, esas ideas están sujetas tanto a manipulación como a innovación, lo que las convierte en parte del juego político. De hecho, hay una analogía útil entre la actividad

inventiva en la tecnología, que habitualmente ahora los economistas hacen endógena en sus modelos, y la inversión en persuasión e innovación en el ámbito político. Una vez admitida su naturaleza inestable, los intereses creados se hacen mucho menos determinantes y el espacio de resultados posibles mucho más amplio.

Mientras que en todos los modelos económicos las presunciones ocultas desempeñan un papel importante, el hecho de no reconocer el papel de las ideas en la formación de los intereses (y su búsqueda) tiene consecuencias en especial graves en la economía política. Tener en cuenta las ideas nos permite dar una explicación más convincente tanto de la inmovilidad como del cambio en la vida económica y política. Nos proporciona una forma de salvar la amplia brecha entre análisis político (lo que se debería hacer) y economía política (lo que realmente sucede). Asimismo, ofrece una explicación de muchos misterios del mundo real. ¿Por qué la gente respalda políticas que en apariencia no son de su «interés»? ¿Por qué muchas reformas acaban beneficiando a las élites que previamente las bloquearon? ¿Por qué grupos en principio parecidos definen sus intereses de manera muy diferente? ¿Por qué los intereses creados que en su día parecían firmes se desvanecen de repente?

Echemos una ojeada a cómo las ideas se abren paso, casi siempre de manera implícita, hasta las concepciones establecidas de la economía política.

Cada modelo de decisión racional está construido sobre el comportamiento intencionado de los encargados de la toma de decisiones. Lo habitual es que el comportamiento venga determinado por el hecho de asumir que los particulares resuelven lo que los economistas denominarían un problema de optimización bien definido. En un ejercicio de optimización de ese tipo deben especificarse, como mínimo, tres componentes: una función objetiva (como una función de utilidad para el consumidor), un conjunto de restricciones (como una restricción presupuestaria) y un conjunto de variables de elección (como los niveles de consumo). En el molde de

decisión racional, los modelos político-económicos trasladan este marco al ámbito político. Los agentes políticos —votantes, *lobbies*, élites, miembros del congreso— son representados como individuos racionales que resuelven problemas explícitos de optimización. Esto significa que magnifican una función de utilidad definida en relación con el consumo, las rentas o los beneficios políticos; operan dentro de los límites impuestos por las reglas del juego, tanto económicas como políticas; y escogen un conjunto de acciones —que en varios modelos pueden incluir votos, contribuciones políticas, rebelión y supresión— que maximizan su función de objeción teniendo en cuenta las limitaciones.

Por ejemplo, en términos sencillos, teniendo en cuenta que los políticos valoran el bienestar social junto a las contribuciones, los *lobbies* empresariales deciden cuánto deberían destinar a contribuciones políticas a cambio de protección aduanera.[120] O un dictador decide si desarrollar su economía para maximizar su flujo de ingresos intemporal, teniendo en cuenta que su decisión afecta tanto a los resultados económicos como a los políticos, incluyendo su permanencia en el poder.[121]

En este marco, las ideas entran de diversas maneras que rara vez se reconocen. De hecho, cada uno de los tres componentes del problema de la optimización —preferencias, limitaciones y variables electivas— se basa en un conjunto implícito de ideas.

1. *Las preferencias* están formadas por ideas sobre quiénes somos y qué objetivos deberíamos tratar de conseguir.
2. *Las limitaciones* están formadas por nuestras ideas sobre cómo funciona el mundo.
3. *Las variables electivas* están determinadas por ideas acerca de qué herramientas tenemos a nuestra disposición.

A continuación y en el capítulo siguiente me referiré a cada uno de los componentes, aportando ejemplos de la difícil situación político-económica actual para ilustrarlos. Quiero hacer hincapié en

que no estoy cuestionando la racionalidad ni la utilidad del marco optimizador básico en el ámbito político. Mi objetivo es analizar el papel de las ideas a la hora de determinar cómo se definen y se persiguen los intereses, debatir las aportaciones de los economistas —tanto buenas como malas— y, a su vez, abrir espacios para ideas nuevas y más útiles.

Preferencias: ¿Quiénes somos?

El interés propio presupone la idea del «yo» —es decir, una concepción de quién soy y cuál es mi finalidad—. En muchas aplicaciones económicas, los objetivos que perseguimos están claros. Es razonable asumir que los hogares quieren maximizar su superávit de consumidor y los productores sus beneficios, aunque estas presuposiciones no siempre están del todo libres de polémica. En la esfera política, la decisión de qué es lo que se quiere maximizar es mucho menos evidente: puede depender del contexto, el honor, la gloria, la reputación, el respeto, los ingresos, el poder, la permanencia en el cargo y el «bien del país». Como ha escrito Jon Elster en una crítica a los marcos racionales político-económicos que tratan de explicar acontecimientos políticos, es probable que a la nobleza francesa del siglo XVII le interesara el honor y la gloria tanto como los beneficios materiales.[122] Gran parte del comportamiento humano está impulsado por ideales abstractos, valores sagrados o concepciones de lealtad que no pueden reducirse a fines económicos. Estudios realizados por antropólogos y psicólogos sugieren que los «humanos no sólo son capaces de matar para proteger sus propias vidas o para defender a sus seres queridos, sino también por una idea: el concepto moral que se forman acerca de "quiénes somos"».[123]

El modo en que evaluamos diferentes estados sociales y cómo juzgamos si favorecen a nuestros «intereses» depende de manera determinante de cómo nos autodefinimos. Puede que nos veamos

como miembros de una clase social («clase media»), de un grupo étnico («mayoría blanca»), de una religión («evangelista»), de una nación («ciudadano del mundo»), de un grupo demográfico («de la generación del *baby boom*») o infinidad de otras posibles identidades. Tal como ha planteado Amartya Sen, podríamos incluso combinar en diversos grados esas identidades.[124]

En ciencia política, desde hace mucho tiempo una línea de investigación consolidada ha sostenido que los intereses de los actores políticos son creaciones sociales y no vienen determinados por hechos materiales bien definidos. Según esta tradición «constructivista», las concepciones de los intereses surgen de manera endógena de normas, ideologías y creencias causales.[125] De hecho, los intereses son «una forma de idea».[126] En derecho internacional, un debate paralelo enfrenta a los «realistas legales», que sostienen que la conducta entre Estados viene determinada exclusivamente o en gran medida por intereses nacionales, con los académicos, que consideran que las normas legales tienen un papel significativo.[127]

A la hora de referirse a los matices del propio interés y la identidad, los economistas rara vez han llegado tan lejos como los profesionales de las disciplinas mencionadas antes, pero el papel de las ideas a la hora de determinar las preferencias se ha ido adentrando en diversas líneas de investigación en el ámbito de la economía. Por ejemplo, en macroeconomía, la bibliografía de la política partidista dota a los partidos políticos de ideologías explícitas, que suelen ser representadas como diferentes grados de preferencia de la inflación sobre el desempleo.[128] Por lo general, esas diferencias en cuanto a las preferencias vienen impuestas desde fuera del modelo, con pocas explicaciones. Más recientemente, ha habido trabajos, tanto a nivel macro como microeconómico, que estudian cómo se determinan y se desarrollan las ideologías. Dichos estudios examinan la formación de preferencias políticas a través de la exposición durante la infancia a resultados sociales, medios de comunicación o experiencias.[129]

Es en particular relevante la obra de George Akerlof y Rachel Kranton sobre la economía de la identidad.[130] Akerlof y Kranton plantean modelos en los cuales los individuos se asocian con categorías sociales específicas y cuyo comportamiento deseado deriva de los atributos de dichas categorías. Los trabajadores, por ejemplo, pueden adquirir diversas identidades que moderan la limitación de la compatibilidad de los incentivos con relación a sus empleadores, haciéndoles comportarse más de acuerdo con los objetivos de su empresa. Los empleadores, a su vez, tratarán de alterar dichas identidades para mejorar el rendimiento en el lugar de trabajo. Tales modelos podrían explicar una serie de acciones políticas «anómalas», incluyendo votar en contra de los propios intereses materiales inmediatos. Sin embargo, la posible aplicación de este enfoque a los fenómenos políticos todavía no ha sido objeto de mucha atención.

En cada uno de esos marcos, las ideas desempeñan un papel determinante. En lugar de permanecer implícitas o en un segundo plano, determinan las preferencias directamente y, por lo tanto, definen las pautas de conducta política. Esta perspectiva exige que los científicos sociales aborden las preguntas acerca de dónde proceden las ideas, cómo se propagan y cómo se interiorizan.

Los intereses vienen determinados por la identidad y las identidades vienen determinadas, a su vez, por nuestras interacciones sociales y políticas. Los líderes políticos de éxito saben que las identidades pueden modelarse con fines políticos. Pensemos, por ejemplo, en cómo los ricos de Estados Unidos se han librado de una revuelta popular contra la desigualdad a pesar del enorme aumento de la concentración de la riqueza en las últimas décadas.

Cómo gobiernan los ricos

No es ninguna novedad que los ricos tienen más poder político que los pobres, incluso en los países democráticos en los que todo el mundo tiene derecho a voto en las elecciones. Sin embargo, dos científicos políticos, Martin Gilens y Benjamin Page, han llegado a algunas conclusiones contundentes sobre Estados Unidos que tienen una influencia espectacular en el funcionamiento de la democracia, tanto en Estados Unidos como en otros lugares.[131] La investigación llevada a cabo por los autores parte de un anterior trabajo de Gilens, que recopiló meticulosamente encuestas de opinión pública realizadas entre 1981 y 2002 sobre casi dos mil preguntas de política. A continuación, la pareja de investigadores analizó si en los cuatro años posteriores a la encuesta el gobierno federal estadounidense había adoptado la política en cuestión, y examinó hasta qué punto el resultado se adecuaba a las preferencias de los votantes de diferentes puntos de la escala de distribución de la riqueza.

Examinadas de forma aislada, las preferencias del votante «medio» —es decir, un votante situado en la mitad de la escala de distribución de riqueza— parecen tener una influencia marcadamente positiva sobre la respuesta última del gobierno. Una política que sea del agrado del votante medio tiene bastantes más probabilidades de ser aplicada. Sin embargo, como señalan Gilens y Page, esto da una impresión engañosamente optimista de la representatividad de las decisiones gubernamentales. En la mayoría de los asuntos políticos, las preferencias del votante medio y de los miembros de la élite económica no son muy diferentes. Por ejemplo, a ambos grupos de votantes les gustaría disponer de una defensa nacional fuerte y una economía saneada. Una prueba más adecuada sería examinar qué hace el gobierno cuando los dos grupos tienen opiniones divergentes.

Para llevar a cabo esa prueba, Gilens y Page organizaron una carrera entre las preferencias de los votantes medios y las de los miembros de la élite económica —definiendo los individuos en el percentil 10 de ingresos— para ver qué votantes ejercen más

influencia. Llegaron a la conclusión de que la influencia del votante medio se desploma hasta niveles insignificantes, mientras que la de la élite económica sigue siendo considerable.

La conclusión es clara: cuando los intereses de la élite difieren de los del resto de la sociedad, las opiniones que se tienen en cuenta son casi exclusivamente las suyas. (Como explican Gilens y Page, deberíamos considerar las preferencias del 10 por ciento superior como una representación de las opiniones de los realmente ricos, digamos del 1 por ciento, la auténtica élite.) Gilens y Page exponen resultados parecidos en cuanto a grupos de interés organizados, los cuales ejercen una poderosa influencia sobre la elaboración de políticas. Como señalan, cuando se tienen en cuenta los posicionamientos de los grupos de interés y las preferencias de los estadounidenses adinerados, «lo que el público piensa influye muy poco».

Estos resultados descorazonadores plantean una pregunta importante: ¿Cómo es que los políticos insensibles a las preferencias de la inmensa mayoría de sus electores son elegidos y, lo que es más importante, reelegidos, si obedecen sobre todo las órdenes de los individuos más ricos?

Parte de la explicación podría ser que la mayoría de los votantes no entienden bien cómo funciona el sistema político y cómo se inclina a favor de la élite económica. Como recalcan Gilens y Page, sus pruebas no implican que la política del gobierno perjudique al ciudadano medio. A menudo los ciudadanos corrientes consiguen lo que quieren, en virtud del hecho de que, con frecuencia, sus preferencias son parecidas a las de la élite. Esta correlación de las preferencias de los dos grupos puede hacer que a los votantes les resulte difícil discernir el sesgo de los políticos.

Sin embargo, otra parte más perniciosa de la respuesta puede radicar en las estrategias a las que recurren los líderes políticos para resultar elegidos. Un político que represente principalmente los intereses de los miembros de la élite económica debe encontrar otros medios para agradar a las masas. Tales alternativas las ofrecen

las políticas del nacionalismo, el sectarismo y la identidad; políticas basadas en valores y símbolos culturales más que en intereses básicos. Cuando la política se basa en esos fundamentos, las elecciones las ganan aquellos que logran «priorizar» más nuestros rasgos culturales y psicológicos latentes, no quienes representan mejor nuestros intereses económicos.

Karl Marx pronunció la famosa frase «la religión es el opio del pueblo». Lo que quería decir es que el sentimiento religioso era capaz de encubrir las privaciones materiales que los trabajadores y las personas explotadas sufren en sus vidas cotidianas. De manera muy parecida, el auge de la derecha religiosa y, con él, de las guerras culturales por los «valores familiares» y otros temas que generan posiciones muy radicales (por ejemplo, la inmigración), han sido utilizados para aislar la política estadounidense del notable aumento de la desigualdad desde finales de la década de los setenta. Los medios de comunicación y los gabinetes estratégicos de derechas han hecho circular historias que han llevado a los votantes con escasos ingresos a culpar de su situación a las minorías —los afroamericanos, los inmigrantes, las mujeres que reciben prestaciones sociales— a las cuales el gobierno supuestamente favorece.[132] Como consecuencia de esto, los conservadores han podido conservar el poder a pesar de aplicar políticas económicas y sociales contrarias a los intereses de las clases medias y bajas.

Como he expuesto en el capítulo 4 en el contexto de las naciones en vías de desarrollo, la política identitaria es negativa porque tiende a establecer fronteras en torno a un grupo afín privilegiado y requiere la exclusión de los que no forman parte de él: quienes tienen otros países, valores, religiones u orígenes étnicos. Esto puede apreciarse con más claridad en democracias no liberales como Rusia, Turquía y Hungría. Con el fin de afianzar su base electoral, los líderes de esos países apelan con insistencia a los símbolos nacionales, culturales y religiosos. Al hacerlo, suelen encender pasiones contra las minorías religiosas y étnicas. Para los

regímenes que representan a las élites económicas (y que a menudo son corruptos hasta la médula), se trata de una estrategia que les proporciona excelentes resultados electorales.

Así, la creciente desigualdad en los países avanzados y en vías de desarrollo del mundo propina dos golpes a la política democrática. No sólo conlleva una mayor marginación de las clases media y baja, sino que, además, fomenta la venenosa política del sectarismo entre la élite.

Limitaciones: Modelos de cómo funciona el mundo

Pasemos ahora al segundo conjunto de ideas que influye en el «problema de la optimización» esbozado al principio de este capítulo: ideas acerca de cómo funciona el mundo. Los inversores, los consumidores, los trabajadores y los responsables de la elaboración de políticas actúan según determinadas premisas sobre las relaciones causales que les rodean. Tanto en el ámbito económico como en el político, sus formas de ver la vida determinan su percepción de las consecuencias de sus acciones y las de otros. Estas ideas pueden situarse en cualquiera de los bandos de algunas de las mayores controversias de la historia del pensamiento económico: ¿Funciona mejor la economía no intervencionista o la planificada? ¿Son más rápidos el crecimiento y el desarrollo económico con el libre comercio o en un mercado proteccionista? ¿Requiere la estabilidad macroeconómica políticas anticíclicas keynesianas o el no intervencionismo hayekiano? Cada uno de esos posicionamientos presupone un modelo específico de cómo funciona la economía y, por lo tanto, tiene consecuencias diferentes en el comportamiento económico. En las últimas décadas, una serie de ideas económicas (pensemos, por ejemplo, en el keynesianismo, el monetarismo, las expectativas racionales y el Consenso de

Washington) han cambiado la visión de la «realidad económica» tanto de los miembros de la élite como de quienes no forman parte de ella y, por lo tanto, han alterado el equilibrio político.

Es probable que un autócrata recaudador asfixie con impuestos a sus súbditos si cree que éstos no tienen más remedio que pagar; sin embargo, ese mismo autócrata se verá más limitado si cree que sus súbditos pueden evadir los impuestos o constituir una oposición eficaz. ¿Cuál de esos dos modelos es el correcto? Bajo el consenso generalizado en favor de las políticas dirigistas de desarrollo económico de las décadas de los cincuenta y sesenta subyace el «pesimismo de la elasticidad», la creencia de que las actividades económicas tienden a ser insensibles a los precios. Pratap Mehta y Michael Walton describen el mapa cognitivo de Nheru, que determinó el camino del desarrollo de la India durante las décadas posteriores a la independencia: la necesidad de un gran impulso inversor, la desconfianza en el sector privado, el énfasis en el papel protagonista de los bienes de capital y el pesimismo con relación a las exportaciones (miedo a que la expansión de las exportaciones se tope con límites importantes) derivaban de ideas acerca de cómo funcionaba un sistema de mercado (o cómo no lo hacía).[133] A medida que los estudios demostraron que en materia de precios los pobres eran tan sensibles a los incentivos como los ricos, las políticas del mundo en vías de desarrollo empezaron a orientarse más hacia el mercado.[134]

Las ciencias económicas tienen que ver con afinar nuestras ideas acerca del «modelo adecuado» en el contexto relevante, punto que desarrollaré a continuación. Sin embargo, los actores de nuestro marco político-económico viven en mundos en los que esas cuestiones se han resuelto con eficacia. Creen saber cómo funciona el mundo, si no de manera precisa, al menos desde un punto de vista probabilístico. Aunque estuvieran en desacuerdo durante un tiempo, sostienen los defensores de esta postura, los agentes acabarían llegando a un acuerdo sobre el «modelo adecuado» a medida que se produjeran los acontecimientos y las reacciones a las

decisiones políticas. Sin embargo, en la práctica la gente le quita importancia a las pruebas que parecen incoherentes con su modelo del mundo. Los resultados anómalos son descalificados como producto de la suerte o como resultado de una aplicación insuficientemente contundente de su política preferida. Los individuos con diferentes creencias previas extraerán conclusiones opuestas de la misma noticia. Al observar un repentino aumento del desempleo, un keynesiano verá reforzada su convicción de que la política monetaria es demasiado estricta, mientras que es probable que un monetarista deduzca que la política monetaria es aún más flexible de lo que creía y que está desincentivando la creación de empleo al generar expectativas de una futura inflación.[135] Por otra parte, aunque todos los actores sean racionales y calculadores, si existe suficiente variedad en el entorno, las creencias acerca de cuál es el verdadero modelo no tienen por qué coincidir.[136]

Un planteamiento más realista podría ser que las limitaciones cognitivas y de otro tipo fuerzan a los agentes políticos a vivir en un mundo profundamente incierto respecto a su concepción de las relaciones causales.[137] Su visión del mundo podría estar equivocada y podría seguir estándolo, incluso ante nuevas pruebas, si dichas pruebas se utilizan sólo para confirmar creencias anteriores. Por el contrario, nuevas informaciones pueden presentar realidades que antes no habían sido tenidas en cuenta. Por ejemplo, puede que los votantes descubran que un funcionario tiene muchos antecedentes penales, posibilidad que previamente no se habían planteado. Una nueva e interesante bibliografía empírica ha empezado a documentar cómo la difusión de dicha información puede influir en el comportamiento de los votantes.[138]

Examinemos la experiencia de la crisis económica y financiera global de los últimos años y hasta qué punto ha modificado las creencias. Muchos observadores, como Simon Johnson y James Kwak, han sostenido que las políticas que provocaron la crisis fueron el resultado de poderosos intereses bancarios y financieros abriéndose paso, lo cual parece una aplicación directa de la teoría de

los intereses especiales.[139] No obstante, sin la ola de ideas «en el aire» que favorecía la liberalización financiera y la autorregulación y ponía énfasis en la imposibilidad (o la inconveniencia) de la regulación gubernamental, esos intereses creados no habrían tenido, ni por asomo, tanta importancia como tuvieron. Al fin y al cabo, rara vez los intereses poderosos se abren paso en una democracia reivindicando de forma abierta el propio interés. Por el contrario, tratan de conseguir legitimidad para sus argumentos diciendo que esas políticas buscan el interés general. El argumento a favor de la desregulación financiera no fue que era buena para Wall Street, sino que lo era para el público en general.

Otros observadores han afirmado que la crisis financiera fue resultado de una excesiva intervención por parte del gobierno para apoyar a los mercados inmobiliarios, en especial en el caso de los prestatarios con menores ingresos. Esos argumentos se basaban también en determinadas ideas acerca del valor social de la titularidad de viviendas y la desconsideración por parte del sector financiero hacia las personas con ingresos más bajos. Charles Calomiris y Stephen Haber sugieren que desempeñó un papel crucial la alianza entre los intereses bancarios y los grupos comunitarios, tratando estos últimos de aumentar la titularidad inmobiliaria de los grupos con menos ingresos.[140] De nuevo, aparentemente las ideas determinaron la perspectiva de esos grupos y políticos sobre cómo funciona el mundo y, por lo tanto, su interés de actuar de maneras que provocaron la crisis. Si los grupos comunitarios hubieran tenido más en cuenta los problemas de endeudamiento, tal vez habrían tenido menos interés en ampliar la propiedad de viviendas entre los pobres. Por último, aunque todos los partidos han sido testigos de cómo tenía lugar la Gran Recesión, relativamente pocos han alterado sus convicciones fundamentales acerca de si, como consecuencia de ello, el sector financiero está demasiado regulado o demasiado poco.

Una clase propia

«Los millonarios —escribió F. Scott Fitzgerald— son diferentes de ti y de mí.» Su riqueza hace que sean «cínicos, mientras que nosotros somos confiados», y les lleva a pensar «que son mejores que nosotros». Si en la actualidad esas palabras parecen ciertas, tal vez se debe a que cuando fueron escritas en 1926, la desigualdad en Estados Unidos había alcanzado cotas comparables a las actuales.

Ya hemos visto el modo en que los ricos y la élite política pueden manipular las identidades grupales para determinar las preferencias políticas de quienes no forman parte de la élite. Pero ¿de dónde proceden las ideas de los ricos acerca de cuál es su interés?

Cuando la desigualdad en los países avanzados era más moderada, la brecha entre los muy ricos y el resto de la sociedad parecía menos abismal, no sólo en términos de ingresos y riqueza, sino también en términos de vinculaciones y fines sociales. Los ricos tenían más dinero, desde luego, pero, de algún modo, parecían seguir formando parte de la misma sociedad que los pobres y reconocían que la geografía y la nacionalidad los hacía compartir un destino común. Su mapa mental de cómo funciona el mundo les hacía tener más interés en la sociedad.

Mark Mizruchi ha demostrado que la élite empresarial estadounidense de la época de posguerra tenía «una ética de responsabilidad civil y un interés propio fundamentado».[141] Cooperó con los sindicatos y se mostró a favor de que el gobierno desempeñase un papel importante a la hora de regular y estabilizar los mercados. Entendió que existía la necesidad de pagar impuestos por bienes públicos importantes como la autopista interestatal y las redes de seguridad para los desfavorecidos y los ancianos. En aquel entonces, las élites empresariales no eran menos poderosas políticamente. Sin embargo, utilizaban su influencia para promover un programa que en líneas generales defendiera el interés nacional.

Por el contrario, los millonarios actuales son «magnates quejicas», por utilizar el término gráfico de James Surowiecki.[142] Para Surowiecki, el mejor ejemplo es el de Stephen Schwarzman,

presidente y consejero delegado de la empresa privada de inversiones Blackstone Group, cuya riqueza supera los 10.000 millones de dólares. Schwarzman se comporta como «si estuviera acosado por un Estado entrometido y exagerado a la hora de cobrar impuestos, y una población llorona y envidiosa». Ha sugerido que «podría ser conveniente aumentar los impuestos sobre la renta a los pobres para que arriesguen su propio dinero, y que las propuestas de revocar los vacíos legales para no pagar impuestos por el interés devengado —de los cuales se beneficia personalmente— eran como la invasión alemana de Polonia». Otros ejemplos de Surowiecki: «Tanto el inversor de capital riesgo Tom Perkins como Kenneth Langone, cofundador de Home Depot, compararon los ataques populistas a los ricos con los ataques de los nazis a los judíos».

Surowiecki cree que el cambio de actitud tiene mucho que ver con la globalización. Grandes corporaciones y bancos estadounidenses deambulan ahora con total libertad por el globo, y ya no dependen tanto de los consumidores de Estados Unidos. Sus ideas sobre cómo funciona el mundo han cambiado de manera radical. Hoy en día, la salud de la clase media estadounidense no les interesa demasiado. Además, según sostiene Surowiecki, el socialismo está de capa caída y ya no es necesario ganarse a la clase trabajadora.

Sin embargo, si los magnates empresariales creen que ya no tienen que depender de sus gobiernos nacionales, están cometiendo un gran error. La realidad es que la estabilidad y la apertura de los mercados que generan su riqueza nunca han dependido más de la actuación del gobierno. En períodos de relativa calma, el papel de los gobiernos a la hora de redactar y ratificar las normas de funcionamiento de los mercados puede verse oscurecido. Podría parecer que los mercados funcionan con el piloto automático, con los gobiernos actuando como un inconveniente que es mejor evitar.

Pero cuando en el horizonte se forman nubarrones económicos, todo el mundo busca refugio bajo el paraguas de su gobierno nacional. Es entonces cuando los vínculos que unen a las grandes

empresas con su lugar de origen se revelan en todo su esplendor. Aquí podemos repetir la acertada frase de Mervyn King en el contexto financiero: «Los bancos globales son globales en la vida, pero nacionales en la muerte».

Pensemos en cómo intervino el gobierno de Estados Unidos para garantizar la estabilidad económica durante la crisis financiera global de 2008-2009. Si el gobierno no hubiera rescatado a los grandes bancos, a la gigantesca aseguradora AIG y a la industria del automóvil, y si la Reserva Federal no hubiera inundado la economía de liquidez, la riqueza de los extremadamente ricos habría sufrido un duro golpe. Muchos afirmaron que el gobierno debería haberse centrado en rescatar a los propietarios de viviendas. Sin embargo, el gobierno decidió apoyar a los bancos; una política de la cual quienes más se beneficiaron fueron los miembros de la élite financiera.

Incluso en épocas normales, los extremadamente ricos dependen del apoyo y la acción del gobierno. Es en gran medida el gobierno el que ha financiado las investigaciones fundamentales que han provocado la revolución de las tecnologías de la información y las empresas que han nacido de ella (como Apple y Microsoft). Es el gobierno el que promulga y aplica la legislación sobre derechos de autor, patentes y marcas registradas que protegen la propiedad intelectual, garantizando a los innovadores un flujo estable de beneficios monopolísticos. Es el gobierno el que subvenciona las instituciones de enseñanza superior que forman a la mano de obra especializada. Es el gobierno el que negocia tratados comerciales con otros países para garantizar que las empresas nacionales tengan acceso a los mercados extranjeros.

Si los extremadamente ricos creen que ya no forman parte de la sociedad y que necesitan poco al gobierno, no es porque esa convicción se corresponda con la realidad objetiva, sino porque el argumento predominante de nuestra época presenta a los mercados como entidades autónomas que funcionan con su propio combustible. Se trata de un relato que afecta a todos los sectores sociales, tanto a la clase media como a la clase alta.

No hay razón para esperar que los extremadamente ricos vayan a actuar de manera menos egoísta que cualquier otro grupo. Sin embargo, su interés personal no es la principal barrera que se interpone en el camino de una mayor igualdad e inclusión social. El obstáculo más importante es no reconocer que los mercados no pueden generar prosperidad durante mucho tiempo —y para todo el mundo— a menos que estén respaldados por sociedades saneadas y una buena gestión.

De nuevo, aquí los economistas tienen un papel muy importante que desempeñar. Si hacen demasiado hincapié en la eficiencia del mercado a expensas de los fracasos, alimentan y refuerzan esas visiones incompletas. Al contrario de lo que comúnmente se cree, las ciencias económicas no son un compendio de elogios al libre mercado: se trata de una amplia variedad de modelos de funcionamiento del mundo, algunos de los cuales reclaman más intervención gubernamental y otros menos. Los economistas tienen mucho que decir sobre cuál de esos modelos puede ser más relevante en un contexto determinado. No obstante, por las razones expuestas en el capítulo anterior, a menudo los economistas no logran hacer una aportación productiva a los debates públicos.

Opciones políticas: ¿De qué herramientas disponemos?

Hemos visto el modo en que las ideas acerca de quiénes somos y cómo funciona el mundo determinan los intereses percibidos —tanto de las élites como de la gente corriente— y cómo contribuyen para bien o para mal las ciencias económicas. En el siguiente capítulo me dispongo por fin a tratar el tercer sentido en el que las ideas dan forma a los intereses, ampliando nuestras opciones y estrategias políticas.

Gran parte de la política tiene que ver con la estrategia: establecer un programa, formar alianzas, hacer promesas (o amenazas), ampliar el restrictivo menú de opciones y acumular o

gastar capital político. Sin importar si aspiran a enriquecerse o si persiguen un conjunto de intereses más amplio, los actores políticos deben preguntarse constantemente: «¿Qué se puede hacer?». Como científicos sociales, tenemos tendencia a permanecer instalados en nuestra realidad actual. Sin embargo, cuanto más nos aferramos a ella, más probabilidades tenemos de no poder imaginar planteamientos alternativos. Utilizando el lenguaje de la teoría de juegos, limitamos el espacio estratégico de manera arbitraria; ampliamos de manera exagerada la estructura del juego político limitando las opciones políticas disponibles. Sin embargo, nuevas ideas acerca de qué se puede hacer —políticas de actuación innovadoras— pueden desbloquear lo que, de lo contrario, podría considerarse la mano de hierro de los intereses creados.[143]

Aquí el paralelismo formal entre el comportamiento en el ámbito político y el comportamiento de los consumidores en el mercado es el de menor utilidad. Los consumidores en un mercado tienen que tomar decisiones muy definidas: teniendo en cuenta los precios y las limitaciones presupuestarias, cuánto consumir de cada bien disponible. El problema de maximizar el beneficio no desmerece el espacio estratégico. En cambio, los agentes políticos diseñan su propio espacio estratégico. Los instrumentos disponibles están limitados únicamente por su imaginación política.

Capítulo 8

La economía como innovación política

A los economistas nos preocupa mucho la eficiencia. De modo que nos sentimos perplejos cuando vemos a los políticos tomar decisiones políticas evidentemente ineficientes. ¿Cómo explicar el misterio? Una vez más, nos refugiamos en los intereses creados. Los sistemas políticos están atascados en situaciones subóptimas, afirmamos, porque intereses especiales poderosos impiden cualquier avance hacia unos mejores resultados.

En cierta medida esta línea argumental es correcta, pero también da lugar a una consecuencia muy deprimente. A falta de una guerra, una revolución o algún cataclismo parecido que desplace los intereses poderosos, nos deja muy poco margen para abordar nuestros principales problemas: la desigualdad, la exclusión y el escaso crecimiento.

Por suerte, ésta es una imagen muy incompleta de la política. Pasa por alto el papel de las ideas como innovación política. Como veremos en este capítulo, los intereses creados pueden verse superados por nuevas ideas políticas. Tales ideas pueden ayudar a esquivar los límites políticos a quienes cuestionan el orden existente. En ocasiones, esas ideas están equivocadas, o abogan por la causa de grupos que buscan su propio interés. Otras veces, realmente pueden hacer avanzar la sociedad.

La economía política de la ineficiencia

Los marcos político-económicos que «explican» la ineficiencia de la política se asientan sobre una serie de ladrillos: 1) las preferencias políticas de los actores vienen determinadas por sus intereses; 2) el equilibrio del poder económico determina qué intereses importan (más); y 3) las instituciones políticas dominantes (o «reglas del juego») determinan el equilibrio político específico resultante.

Estos tres postulados pueden explicar la redistribución de los grupos menos poderosos a los más poderosos; quien controla las palancas del poder controla también qué consigue cada uno. Sin embargo, no explican la ineficiencia per se. La ineficiencia significa que podríamos aumentar los ingresos de los menos poderosos sin reducir los ingresos de los poderosos, o, de hecho, aumentar los ingresos de ambos. Si todo lo que quiere la élite es extraer ingresos de la sociedad y es lo suficientemente poderosa para llevarlo a cabo, ¿por qué tiene que hacerlo generando ineficiencia?

Para generar ineficiencia tenemos que añadir a nuestro marco al menos una de las dos características adicionales siguientes, cada una de las cuales limita las opciones políticas de que dispone la élite política: 4) las transferencias únicas o los mecanismos redistributivos eficientes no están disponibles; y 5) el poder político requiere inmovilismo, ya que los resultados que empujan a la economía hacia la frontera de la eficiencia pueden reducir el poder de la élite.

La primera de esas premisas descarta un montón de políticas compensatorias que pueden desplazar el equilibrio de la eficiencia a la ineficiencia. Por ejemplo, la mayoría de las formas de liberalización económica, como suprimir un impuesto o un arancel de importación, no benefician a todos los grupos, a menos que vayan acompañadas de compensación. Una manera fácil de generar resultados ineficientes es descartar la compensación de grupos políticamente poderosos que salen perdiendo con la liberalización. En consecuencia, la práctica típica de la bibliografía sobre la economía política de la política mercantil consiste en descartar, no sólo las transferencias únicas, sino también las subvenciones a los productores, para dejar la puerta abierta a políticas limitadoras del

comercio (que son, de hecho, la tercera opción a efectos redistributivos).[144] En la misma línea, para explicar por qué no se producen las privatizaciones con el fin de aumentar la productividad de las empresas de titularidad estatal, podríamos argumentar que personas influyentes (trabajadores, directivos) impiden la reforma si no existe la posibilidad de que se vean compensadas por las pérdidas que experimentarían en una empresa privatizada. A menudo tales restricciones son racionalizadas apelando a la incapacidad de comprometerse a una compensación, tema sobre el que volveré en el capítulo siguiente al tratar la compensación de los tratados comerciales en Estados Unidos.

El otro argumento (la característica número 5) es que la élite política evita las políticas ineficientes por miedo a que reduzcan su poder político y, con él, su capacidad de determinar políticas futuras. En este escenario, el único movimiento factible hacia la frontera de la eficiencia implica trasladarse a un punto en el cual la élite acabe estando peor. Este tipo de argumento ha sido invocado en la obra de Daron Acemoglu y James Robinson para explicar, por ejemplo, por qué durante el siglo XIX en Europa tantos Estados han frenado políticas que habrían fomentado la industrialización y el crecimiento económico.[145] Dado que el crecimiento económico desplaza a la gente de su tradicional base rural y facilita la acción política colectiva, puede desestabilizar a las élites asentadas. Las élites con visión de futuro preferirán asegurarse de que su poder no peligra, aun cuando ello signifique más ineficiencia y menos crecimiento.

Un mecanismo que provoca un resultado parecido es la incoherencia dinámica de las políticas compensatorias. En mi modelo elaborado con Raquel Fernández, cuando la reforma se pone en práctica se ve obstaculizada por la incertidumbre específica individual combinada con el patrón de revelación de la información a lo largo del tiempo.[146] A los beneficiarios de las políticas ineficientes actuales no se les puede obligar a aceptar un paquete que incluya reformas ahora y compensación más adelante, porque saben que la reforma revelará la identidad de un numeroso grupo de ganadores y

desplazará el poder político hacia esos ganadores. Tras la reforma, los beneficiarios no tendrán la necesidad (ni la motivación) de cumplir con su promesa de compensación.

En muchas circunstancias es lógica la afirmación de que las élites obstaculizan las oportunidades de mejora económica para poder conservar su poder. Sin embargo, también implica una inadmisible restricción de las estrategias factibles. En concreto, niega a las élites la imaginación de diseñar estructuras políticas que les permitirían aprovecharse de las oportunidades de mejora económica sin perder poder. No está claro por qué en general deberíamos descartar tales estrategias. Las innovaciones políticas y las nuevas ideas políticas pueden ampliar el espacio estratégico en la dirección deseada.

Utilizo deliberadamente el término *innovación*, ya que existe una analogía adecuada con la innovación tecnológica. Del mismo modo que pensamos en las ideas tecnológicas como aquellas que suavizan las restricciones financieras, podemos pensar en las ideas políticas como aquellas que suavizan las restricciones políticas, permitiéndoles a quienes están en el poder (y quizá al resto de la sociedad) estar mejor sin necesariamente ver reducido su poder político. Los economistas reconocen la importancia de la innovación tecnológica y la han convertido en la piedra angular de sus modelos de crecimiento a largo plazo. En cambio, en los modelos político-económicos la hipótesis de trabajo es que no hay espacio para el descubrimiento. Es probable que muchas innovaciones políticas sean efímeras, intrascendentes y caigan pronto en el olvido. Pero otras, como en el caso de la tecnología de ámbito general, pueden ser considerables y duraderas. Pensemos, por ejemplo, en los partidos políticos, la independencia del poder judicial o, por supuesto, la democracia.

Los cambios tecnológicos no tienen por qué representar una mejora para todo el mundo. En la misma línea, la innovación política puede hacer que quienes no forman parte de la élite vean empeorar su situación. Algunas ideas pueden ser malas desde el punto de

vista de la sociedad en su conjunto y, a pesar de todo, gozar de aceptación: imaginemos, por ejemplo, a quienes forman parte de la élite persuadiendo a quienes no forman parte de ella de que deberían trabajar más en esta vida para redimirse en la siguiente o (un ejemplo más cercano) que les benefician unos tipos fiscales del impuesto sobre el capital extremadamente bajos.

Los economistas prácticos y los responsables de la elaboración de políticas dedican esfuerzos considerables a generar nuevas ideas políticas que pretenden, aunque no siempre lo consiguen, eludir las restricciones políticas. Tal vez los ejemplos más reveladores de la innovación política procedan del mundo real, no de los libros de texto. Echemos un vistazo a algunos ejemplos históricos y contemporáneos.

Reforma económica sin perder el poder

Volvamos sobre el enigma de por qué a menudo los gobernantes reprimen sus economías. Si tienen miedo a perder su poder, tal vez podrían diseñar estrategias de desarrollo económico que, de hecho, las reforzasen en lugar de debilitarlas. Acemoglu y Robinson aportan varios ejemplos. Planteémonos, por ejemplo, por qué después de la restauración Meiji, alrededor de 1868, la élite japonesa decidió incentivar la industrialización y el desarrollo económico. Acemoglu y Robinson señalan que «el impulso de la modernización en Japón adoptó una forma particular, reforzando el gobierno centralizado e incrementando la consolidación de la élite funcionarial». Dicho de otro modo, desarrollaron una estrategia económica que minimizaba la probabilidad de ser sustituida fomentando al mismo tiempo la industrialización. Esto es similar a lo que sucedió en Gran Bretaña y Alemania, donde «las élites no industriales mantuvieron su poder político a pesar del proceso de industrialización». En Gran Bretaña, «al adoptar una estrategia de concesiones graduales, [las élites] fueron capaces de controlar el equilibrio político y mantener el poder

al menos durante un siglo después de las primeras consecuencias políticas de la industrialización... [y] la larga tradición de Gran Bretaña como nación mercantil y potencia comercial significó que muchos aristócratas habían diversificado relativamente su riqueza...». En Alemania, «los junker forjaron la coalición de "centeno y hierro" con la pujante clase industrial para garantizar sus intereses económicos».[147]

Lo destacable de estos ejemplos es la estrategia deliberada seguida por las élites para mitigar su preocupación acerca de la pérdida de poder como efecto secundario del cambio económico. La industrialización dirigida por el Estado, concesiones graduales a las pujantes clases industriales, la diversificación del comercio y la industria, la alianza con intereses industriales y otras decisiones parecidas aseguraron que los miembros de la élite pudieran beneficiarse de la industrialización, manteniéndose al mismo tiempo en lo más alto de la escala política. La pregunta que se plantea es: ¿por qué no se utilizaron también esas estrategias en otros lugares? ¿Se debió a falta de ideas estratégicas, o había razones estructurales más fundamentales? Sea cual sea la respuesta a esta pregunta general, estos ejemplos resaltan el papel —y el espacio— de la innovación política a la hora de suavizar las limitaciones políticas que, de lo contrario, habrían parecido inamovibles.

La reforma de doble vía en China

Durante la década de los setenta, China era una economía planificada y centralizada en la cual los precios administrados eran un mecanismo generador de rentas y transferencias a los grupos favorecidos por el régimen comunista. La liberalización de los precios y la supresión de las entregas de cereales al Estado traerían consigo un considerable aumento de la eficiencia para el sector rural, donde vivía el grueso de la población. Sin embargo, se produciría a expensas de privar al Estado de su base tributaria y a los

trabajadores urbanos de sus raciones de comida baratas. De acuerdo con los marcos básicos de la economía política, esas importantes consecuencias redistributivas proporcionan una explicación adecuada de por qué las reformas encaminadas a aumentar la eficiencia se toparon con la oposición de la clase dirigente china.

Sin embargo, el gobierno chino consiguió diseñar un atajo. A partir de finales de la década de los setenta, recurrió a innovaciones políticas como dos vías de fijación de precios y zonas económicas especiales que, en la práctica, desvinculaban los incentivos del mercado de sus habituales consecuencias distributivas. Por ejemplo, pensemos en cómo se reformó la agricultura. En lugar de abolir las entregas de cereal planificadas a precios fijos, el Estado se limitó a injertar un sistema de mercado sobre el sistema de asignación centralizado. Una vez que las entregas planificadas se realizaron a precios fijados por el Estado, los agricultores fueron libres de vender las cantidades excedentes a precios de mercado. Tal como muestran Lawrence Lau, Yingyi Qian, y Gerard Roland, este sistema proporciona eficiencia en la asignación en condiciones bastante poco restrictivas.[148] Sin embargo, desde una perspectiva político-económica, la principal virtud del enfoque de doble vía fue que protegía de los efectos de la reforma al flujo predominante de rentas. El Estado no perdió sus ingresos y los trabajadores urbanos no fueron privados de sus raciones baratas de comida.

Las zonas económicas especiales de China funcionaban de forma parecida. En lugar de liberalizar su régimen comercial de manera estándar, lo cual habría diezmado las empresas públicas ineficientes, China permitió a las empresas ubicadas en zonas económicas especiales operar según normas casi de libre comercio, manteniendo al mismo tiempo restricciones comerciales en otros lugares hasta finales de la década de los noventa. Esto permitió a China incorporarse a la economía mundial protegiendo al mismo

tiempo el empleo y las rentas del sector público. En consecuencia, en lugar de debilitado, el Partido Comunista Chino se vio reforzado y enriquecido.

La democratización en Sudáfrica

En Sudáfrica, la mayoría negra que exigía la implantación de la democracia al régimen del *apartheid* impuesto por la minoría blanca se enfrentó a un problema político-económico clásico. Ambas partes eran conscientes de que una vez que el Congreso Nacional Africano (CNA) obtuviese el poder, recibiría fuertes presiones por parte de la mayoría negra a la que representaba para que expropiase (o, como mínimo, gravase de manera considerable) a los miembros de la élite blanca. Para que ésta pudiera acceder a la reforma política, tenía que tener garantías creíbles contra la expropiación. En vista de las sanciones internacionales y del declive económico a los que se enfrentaba, a la élite le habría beneficiado la democracia, pero únicamente si se le aseguraba una futura carga tributaria moderada. A falta de tales garantías, a las élites les seguía interesando reprimir a la mayoría negra, incluso aunque eso tuviera importantes costos económicos para ella y para el país.

Nelson Mandela fue plenamente consciente del problema: «En especial durante los primeros años de gobierno democrático —dijo en 1991— tendremos que hacer algo para demostrar que el sistema tiene incorporado un mecanismo que haga imposible que un grupo anule al otro».[149] Durante el período previo a la transición democrática de 1994, las instituciones federales de Sudáfrica fueron diseñadas específicamente para evitar la expropiación de la minoría rica blanca por la mayoría pobre negra. Hubo dos disposiciones clave determinantes. En primer lugar, algunos servicios redistributivos críticos se dejaron en manos de las autoridades provinciales. En segundo, las fronteras garantizaron que al menos una provincia importante (Cabo Occidental) permaneciese en manos de la minoría

blanca. Robert Inman y Daniel Rubinfeld sostienen que esas dos disposiciones en conjunto crearon un «juego del secuestro» en el cual los incentivos de un gobierno nacional negro para cobrar impuestos a la élite blanca fueron moderados por la amenaza implícita de las autoridades locales de Cabo Occidental con responder reduciendo la prestación de servicios en su provincia a los negros.[150] Al menos durante un tiempo, la manipulación creativa de las normas posibilitó tanto la transición política como un acercamiento a la frontera de la eficiencia.

Otros ejemplos

Pueden ponerse muchos más ejemplos. Durante las décadas de los ochenta y noventa, los tecnócratas reformistas de América Latina superaron la oposición de grupos implicados englobando la liberalización y la privatización (con importantes efectos redistributivos) junto con programas de deflación considerados por la mayoría —incluyendo a los miembros de la élite— como inevitables y necesarios.[151] En Estados Unidos, la Asistencia para el Ajuste Comercial y otras medidas que actúan como seguro social y compensación son formas de soborno habituales que se ofrecen a los grupos laborales para comprar su apoyo a los tratados comerciales internacionales.[152] (No obstante, como expondré en el capítulo siguiente, con el tiempo esta negociación ha disminuido.) El Congreso de Estados Unidos solamente permitía la adjudicación de frecuencias de radio cuando se establecían vínculos políticos —limitando las subastas a servicios comerciales inalámbricos y otorgando derechos especiales a grupos específicos (mujeres, minorías, pequeñas empresas)— para garantizar que ese paso proporcionase ventajas específicas a los miembros del Congreso. Wayne Leighton y Edward López escriben: «Al final, todo el mundo con poder de decisión en el Congreso obtuvo algo, ya fuesen más ingresos o más supervisión política».[153]

Dichas estrategias representan innovaciones políticas que superan las restricciones políticas que, de entrada, podían parecer insuperables. Permiten la captación del aumento de la eficiencia conservando el poder de las partes interesadas y la élite y protegiendo sus rentas. A veces permiten un cambio radical, como en el caso de Sudáfrica. En otras ocasiones, están diseñadas para impedir el cambio político, como en China. Y aunque me haya centrado en innovaciones políticas a gran escala que cambiaron el rumbo de las naciones, es posible elaborar una larga lista de otras menos revolucionarias: el impuesto sobre la renta, las pensiones de jubilación, el principio de la nación más favorecida en el comercio internacional, los seguros bancarios, los requisitos laborales para los receptores de prestaciones sociales, las transferencias de efectivo condicionadas, la independencia del banco central y el comercio de los derechos de emisión. Lo que todas tienen en común es que desbloquean la resistencia al cambio para permitir que la sociedad se acerque más a la frontera de la eficiencia.

En casos como esos, ¿una mayor eficiencia justifica ayudar a la élite?

¿Ideas políticas para dictadores?

Podría parecer obvio que los economistas deberían poner sus conocimientos al servicio de los líderes políticos con el fin de que éstos desarrollen ideas políticas. Incluso trabajando con algunos de los líderes autoritarios del mundo en vías de desarrollo, las ideas económicas pueden ampliar enormemente la gama de posibilidades de desarrollo nacional de que disponen quienes están en el poder. Eso puede beneficiar en gran medida a la población de esos países, en los que de no haber sido por ello habría habido muy poca mejora. Pero ¿y si esos líderes están al mando de regímenes verdaderamente odiosos?

Hace algunos años, un colega de Harvard me escribió diciéndome que Saif al-Islam el-Gadafi, hijo del entonces dictador de Libia, iba a venir a la ciudad y quería conocerme. «Es un tipo interesante —dijo mi colega—, con un doctorado en ciencias políticas de la London School of Economics (LSE). Según me dijo, le gustaría hablar contigo y tal vez podrías contribuir a ampliar sus conocimientos sobre asuntos económicos.»

La reunión resultó decepcionante. Un antiguo empleado de la Monitor Company me informó, dándome a entender con discreción que no esperase demasiado. El propio Saif llevaba consigo fotocopias de uno de mis libros, en las cuales había hecho anotaciones a mano. Me hizo varias preguntas —sobre el papel de las ONG internacionales, si no recuerdo mal— que parecían bastante alejadas de mi área de conocimiento. Me imagino que no le impresioné demasiado, ni yo tampoco me sentí demasiado cautivado por él. Al finalizar el encuentro, Saif me invitó a Libia y le dije —más que nada por educación— que estaría encantado de ir.

Saif nunca volvió a ponerse en contacto conmigo, ni yo con él (posteriormente, el régimen de Gadafi fue derrocado y el propio Saif fue encarcelado). Sin embargo, si me hubiera llegado una verdadera invitación, ¿habría viajado a Libia, habría pasado tiempo con él y, quizá, habría conocido a su padre y a sus compinches? ¿Me habría sentido tentado por argumentos como «estamos tratando de desarrollar nuestra economía y tú podrías ayudarnos con tus conocimientos»? Dicho de otro modo, ¿habría seguido los pasos de varios de mis colegas de Harvard que viajaron a Libia para intercambiar opiniones con el dictador y aconsejarle, cobrando por sus servicios?

Recientemente aquellos académicos han sido puestos en la picota por los medios de comunicación por supuestamente haber intimado con Gadafi. Sir Howard Davies decidió dimitir del cargo de director del LSE en el que Saif había obtenido su doctorado (cuya tesis, según algunos, fue plagiada) por haber aceptado una donación del régimen libio para la escuela.

Existe una fuerte convicción de que las personalidades académicas y las instituciones que colaboraron con esa clase de regímenes odiosos —desde luego, a menudo animadas a ello por sus gobiernos— cometieron un grave error. Sin embargo, a toro pasado esas conclusiones son mucho más sencillas. ¿Eran tan evidentes las connotaciones morales que conllevaba relacionarse con la familia Gadafi antes de que las revoluciones árabes se extendieran a Libia? O, por plantear la pregunta de manera más general, ¿tan evidente es que los asesores políticos deban mantenerse siempre alejados de los regímenes dictatoriales?

Universidades de todo el mundo se desviven por intensificar su relación con China. La mayoría de los académicos saltarían de alegría ante la oportunidad de reunirse con el presidente chino Xi Jinping. No he oído demasiadas críticas a esos contactos, los cuales suelen ser considerados normales y nada problemáticos. Sin embargo, muy poca gente negaría el hecho de que China es un régimen represivo que trata con dureza a sus opositores. Los recuerdos de Tiananmén no son tan lejanos y en los últimos años el régimen chino se ha endurecido, si cabe. ¿Quién es capaz de afirmar cómo reaccionaría el gobierno chino ante un futuro levantamiento en favor de la democracia que amenazase con socavar el régimen?

¿O qué sucede con un país como Etiopía? He mantenido intensos debates en Addis Abeba sobre política económica con el desaparecido primer ministro Meles Zenawi y debo confesar que en esas conversaciones he disfrutado más que en la mayoría de los encuentros celebrados en Washington D. C. y otras capitales del mundo democrático. No me hacía ilusiones acerca del compromiso —o su ausencia— de Meles con la democracia, pero sí que me parecía que estaba intentando desarrollar la economía de su país y yo le ofrecí asesoramiento político porque creía que ello podría beneficiar a los ciudadanos etíopes.

El problema al que se enfrentan los asesores de regímenes autoritarios es equivalente a un eterno problema de la filosofía moral conocido como el dilema de las «manos sucias». Un terrorista tiene

como rehenes a varias personas y te pide que les lleves agua y comida. Puedes optar por atenerte a la principal premisa moral y decir: «nunca negociaré con un terrorista». Sin embargo, habrás dejado pasar una oportunidad de ayudar a los rehenes. La mayoría de los filósofos morales dirían que lo correcto en ese caso es ayudar a los rehenes, aun cuando al hacerlo ayudes también al terrorista.

No obstante, optar por una acción en favor del bien mayor no nos absuelve de culpabilidad moral. Efectivamente, al ayudar a un terrorista o a un dictador nos ensuciamos las manos. El filósofo Michael Walzer lo expone muy bien: «Es fácil ensuciarse las manos en política». Sin embargo, de inmediato añade que ensuciarse las manos de ese modo «a menudo es lo correcto».[154]

En definitiva, un asesor de líderes autoritarios no puede eludir el dilema. Con mucha frecuencia, los líderes sólo pretenden legitimar su gobierno, en cuyo caso el asesor extranjero simplemente debería mantenerse al margen. Sin embargo, si el asesor cree que su trabajo beneficiará a aquellos que, en la práctica, son rehenes del líder, tiene el deber de no negar su asesoramiento.

Pero, aun así, debería ser consciente de que ello implica cierto grado de complicidad moral. Si tras el encuentro el asesor no se siente un tanto degradado y un poco culpable, es probable que no haya reflexionado lo suficiente sobre la naturaleza de la relación.

¿De dónde vienen las ideas políticas?

¿Qué determina el desarrollo y el uso de estrategias políticas innovadoras? ¿Por qué algunos sistemas políticos han sido bendecidos con una mayor abundancia de innovaciones políticas? ¿Cuál es la explicación de su surgimiento?

Como en el caso de la innovación tecnológica, puede que no seamos capaces de ofrecer respuestas completas a tales preguntas. La innovación se debe en gran medida a la casualidad, cuando hay descubrimientos científicos fundamentales que generan beneficios

prácticos imprevistos o la experimentación y el método de prueba y error dan como resultado nuevos productos y procesos. En la misma línea, debemos presuponer que en el liderazgo político y la creatividad política existe un fuerte elemento idiosincrático.

Sin embargo, tal como indica la bibliografía económica sobre investigación y desarrollo y crecimiento endógeno, hay ciertos elementos sistemáticos en juego.[155] Por ejemplo, la innovación tecnológica responde a los incentivos del mercado; la búsqueda de beneficios monopolísticos a través de la adquisición de ventajas temporales sobre la competencia. Del mismo modo, las ideas políticas que suavizan las restricciones políticas pueden considerarse consecuencia tanto de procesos idiosincráticos como de un comportamiento intencionado. Aquí hay algunas fuentes de nuevas ideas que surgen repetidas veces en la experiencia histórica.

Iniciativa política

La ineficiencia crea oportunidades para la iniciativa política. Mientras existan beneficios no explotados fruto de la eficiencia, los agentes políticos tienen *algún* incentivo para embarcarse en dicha búsqueda, independientemente de los motivos específicos que los mueven. Los economistas, por ejemplo, elaboran propuestas que creen que mejorarán el rendimiento económico. En ocasiones (aunque no siempre, como destacan Acemoglu y Robinson),[156] esas propuestas tienen en cuenta la viabilidad política. Sin embargo, en última instancia, los emprendedores políticos son quienes arbitran entre las ideas académicas y la ineficiencia política. Sería conveniente saber bajo qué circunstancias tiene lugar dicho arbitraje y si los emprendedores políticos son capaces de poner en marcha sus innovaciones políticas; de momento, parece que existen pocos estudios que aborden la cuestión.

En su libro, Leighton y López ponen especial énfasis en la iniciativa política para que la reforma política sea posible.[157] Para que ideas nuevas superen los intereses creados, escriben, debe darse el caso de que «los emprendedores identifiquen y exploten los canales en las estructuras de las ideas, las instituciones y los incentivos».[158] Aportan cuatro casos prácticos de este proceso: subastas de frecuencias de radio, desregulación de las líneas aéreas, reforma de la asistencia social y financiación de viviendas. Según sus palabras: «La cara pública del cambio político puede ser la de un loco, un intelectual o un escritorzuelo académico. Pero, sea cual sea la forma que adopten esos líderes, son emprendedores políticos; personas cuyas ideas y acciones se centran en que se produzca un cambio».[159] Tal como recalcan estos autores, la iniciativa política puede ser socialmente perjudicial, como cuando la búsqueda de rentas individuales se produce a expensas de una ineficiencia general. Sin embargo, también pueden ser muy considerables los beneficios de la mejora del rendimiento económico.

Aprendizaje práctico

La iniciativa está vinculada al aprendizaje. Del mismo modo que las empresas buscan el punto óptimo de sus curvas de costo como resultado de la experiencia acumulada, organizaciones públicas como las administraciones pueden aprender sobre las oportunidades de conseguir un aumento de la eficiencia. Una amplia bibliografía estudia las potenciales contrapartidas entre el aprendizaje y la obsolescencia a medida que las organizaciones envejecen.[160] En la misma línea, los políticos podrían aprender de sus éxitos y fracasos pasados. El enfoque evolutivo de la economía, basado en el método de prueba y error por parte de agentes de racionalidad limitada, proporciona una perspectiva complementaria útil del aprendizaje, que también permanece sin explotar en la economía política.[161]

El aprendizaje tecnológico tiene también consecuencias en otras empresas, reduciendo los incentivos para la innovación tecnológica. Una posibilidad interesante es que el aprendizaje político práctico se caracteriza por una externalidad parecida. Es posible que los responsables políticos se sientan disuadidos de experimentar porque soportarán el coste de los experimentos políticos fallidos, pero compartirán las rentas resultantes de cualquier éxito con rivales potenciales que actuarán como imitadores. En este sentido, sistemas políticos más discutibles que permitan la entrada libre pueden tener efectos ambiguos en las ideas políticas. Más competencia significa que habrá más emprendedores tratando de aportar nuevas ideas. Sin embargo, también significa que habrá más imitadores —adversarios políticos esperando entre bastidores—, reduciendo los incentivos para la experimentación y el aprendizaje de las estrategias que suavicen las limitaciones políticas.

Mutaciones políticas

Con «mutación política» me refiero a la experimentación política no planeada que surge al margen de las políticas existentes. A menudo dicha experimentación deriva de la incapacidad de los responsables de la elaboración de políticas a la hora de aplicar las normas dominantes al pie de la letra por razones administrativas o de otro tipo. Como sucede con las mutaciones aleatorias, esas variaciones sobre la práctica por lo general aceptada pueden generar políticas nuevas y mejoradas que dan lugar a mejores resultados prácticos. Por ejemplo, la idea de la política de doble vía de China no surgió de los propios planificadores, sino de los mercados negros de la China rural en los que los agricultores vendían cereales de manera ilegal. Los planificadores fueron lo suficientemente inteligentes para entender que mientras se cumplieran las cuotas legales esos mercados marginales enriquecían a los agricultores sin perjudicar al Estado y, por lo tanto, elaboraron una política pública basada en esa

convicción. De manera parecida, durante la década de los setenta, los experimentos con «tarifas de superahorro» de California y Texas facilitaron enormemente la desregulación de las líneas aéreas de Estados Unidos, revelando los considerables beneficios tarifarios de una mayor competencia y mayor libertad de acceso.[162]

James Leitzel ha escrito extensamente sobre las consecuencias reformistas de lo que denomina «evasión de normas».[163] Según señala, «en esencia, el comportamiento evasivo plantea un experimento, una forma alternativa de organizar la sociedad».[164] Leitzel analiza dos razones por las cuales la evasión de normas allana el terreno a nuevas políticas. Primera, la evasión suele convertirse en algo de dominio público y transmite la sensación de que la política existente es un fracaso. Segunda, crea incentivos para la reforma, ya sea proponiendo una alternativa a la política actual (por ejemplo, legalizando los mercados negros) o creando una base electoral para la reforma. La argumentación de este artículo es una fuente de ideas para los responsables de la elaboración de políticas sobre qué es lo que puede funcionar mejor dentro de los límites políticos.

Crisis

Las épocas de crisis son ocasiones para replantearse las políticas existentes. Esto se debe tanto a que los intereses predominantes pueden perder cierta legitimidad como a que los responsables pueden mostrarse abiertos a probar nuevos remedios. La necesidad de un nuevo relato es mayor, como también lo es la disposición a experimentar. «En momentos de incertidumbre —escribe Mark Blyth —, las ideas que caracterizan las crisis no sólo les dicen a los agentes "qué ha salido mal", sino también "qué hay que hacer".»[165]

En Estados Unidos, la Gran Depresión resultó ser un verdadero laboratorio de novedosa organización institucional. En 1932, Franklin D. Roosevelt hizo un llamamiento a llevar a cabo una

«experimentación audaz y persistente»: «Es de sentido común elegir un método y probarlo: si falla, reconócelo francamente y prueba otro. Pero, sobre todo, prueba algo».[166] En un grado mucho menor, la crisis inflacionista de la década de los setenta desempeñó un papel parecido, sentando las bases de nuevas ideas en el campo de la macroeconomía, tales como las expectativas racionales y la independencia de los bancos centrales. La reciente crisis financiera ha hecho que la tributación y el control de los flujos de capital sean más apetecibles, aunque sigue siendo objeto de debate hasta qué punto se han debilitado los intereses financieros.

Si bien la asociación entre crisis y nuevas ideas parece plausible, queda mucho por explicar. ¿Por qué algunas crisis son mucho más propensas a nuevas ideas? ¿Qué explica la clase de ideas que arraigan? La Gran Depresión dio lugar al New Deal en Estados Unidos y al fascismo en algunas partes de Europa. ¿Esos resultados estaban predeterminados por la estructura de los intereses? ¿Hasta qué punto jugaron la iniciativa política y las ideas un papel autónomo?

Emulación

Tal vez la fuente de ideas e innovación política más importante sean las prácticas imperantes en otros lugares. El hecho de que una política haya funcionado —o que por lo menos dé la impresión de haberlo hecho— en algún lugar puede ser una poderosa razón para copiarla. Algunos ejemplos de innovación política que consiguieron adeptos en todo el mundo tras ser aplicados en sus lugares de origen son la privatización de la seguridad social en Chile, los microcréditos en Bangladés, las subvenciones de efectivo condicionadas en México y las zonas económicas especiales en China. Gran parte de las reformas legales y normativas del mundo en vías de desarrollo son creadas a partir de modelos existentes en Norteamérica o Europa occidental. El atractivo de las «ideas

importadas» es evidente. Las políticas prefabricadas eliminan o reducen el coste de la innovación y la experimentación propias. La percepción de su éxito en otros lugares también puede actuar como contrapeso a poderosos intereses creados nacionales.

Por supuesto, no existe garantía de que la emulación política tenga éxito. El contexto es importante. Las ideas importadas pueden ser contraproducentes a causa de su mala adecuación al paisaje económico o político local. Asimismo, la emulación puede deberse tanto a motivos negativos como positivos. Puede utilizarse para dotar de cobertura a los donantes de ayuda en caso de fracaso, como indicación de que son «los buenos» y para que los *lobbies* nacionales legitimen su propio programa basado en sus intereses.[167]

Paul DiMaggio y Walter Powell han acuñado el término «isomorfismo mimético» para hacer referencia a las presiones a las que se enfrentan las organizaciones para parecerse unas a otras aunque se esfuercen por cambiar.[168] Mi colega Matt Andrews documenta cómo las reformas en los países pobres a través del «isomorfismo mimético» crean una apariencia de cambio con pocos avances reales: una administración se reorganiza para parecerse a la de los países avanzados, pero la eficiencia administrativa apenas mejora.[169] En un artículo realizado con Sharun Mukand, desarrollamos un modelo formal de los incentivos que tienen los gobiernos para imitar las políticas de otros países: aplicar políticas que no se adapten de manera adecuada es costoso, pero también lo es la experimentación, y es más probable que un electorado insuficientemente informado interprete la experimentación nacional como un intento de obtener rentas y esté al mismo tiempo dispuesto a aceptar la emulación.[170]

¿Qué ganamos replanteándonos el papel de las ideas?

He intentado demostrar que a pesar de todo el énfasis puesto en la economía política, los intereses creados juegan un papel mucho menos significativo de lo que parece a primera vista. De hecho, debido a su desprecio por las ideas, a menudo los marcos político-económicos no justifican adecuadamente el cambio político. Con frecuencia existe una sensación a posteriori respecto a esa construcción teórica: si la reforma tiene lugar a pesar de los intereses creados, debe de ser porque, de entrada, dichos intereses no estaban lo suficientemente arraigados o porque la reforma no les afectó. Si esquivan las ideas de los agentes políticos acerca de las estrategias que pueden adoptar, los modelos convencionales de estabilidad política son incompletos. Y cuando la reforma tiene lugar, no pueden arrojar toda la luz necesaria sobre ella.

Tomarse las ideas en serio hace que la noción de intereses sea escurridiza y efímera. Desde el punto de vista político-económico convencional es desconcertante observar ejemplos en los que las élites se oponen enérgicamente a las reformas hasta que el cambio tiene lugar y entonces se benefician de las reformas. Cuando llegó al poder en 1961, el dictador militar coreano Park Chung-Hee encarceló a los principales hombres de negocios del país y no los dejó en libertad hasta que les hizo prometer que cada uno de ellos realizaría inversiones específicas en el ámbito industrial. Teniendo en cuenta cómo prosperó la economía coreana, a aquellos empresarios no les fueron mal sus inversiones.

De manera parecida, los líderes comunistas chinos fueron algunos de los principales beneficiarios del régimen de precio dual y otras innovaciones políticas orientadas al mercado que se habían negado a plantearse hasta la muerte de Mao. El cambio determinante en esos casos no fue una transformación en la estructura del poder, sino la puesta en práctica de nuevas ideas por parte de quienes estaban al mando. De hecho, lo habitual es que la reforma no tenga lugar cuando se superan los intereses creados, sino cuando se utilizan diferentes estrategias para que se cumplan dichos intereses, o cuando éstos son redefinidos.

Resulta instructivo comparar mi argumentación con la de Acemoglu y Robinson, que sostienen que, a menudo, las reformas bienintencionadas fracasan o producen consecuencias no deseadas porque pasan por alto los cambios políticos generados por las propias reformas.[171] En el asesoramiento político, escriben, «en gran medida la política está ausente de la escena». Acemoglu y Robinson sostienen que «el análisis económico tiene que identificar, teórica y empíricamente, las condiciones bajo las cuales entran en conflicto la política y la economía, y evaluar propuestas de gestión teniendo en cuenta dicho conflicto y los reveses potenciales que genera».[172]

Coincido con ellos en la necesidad de tener en cuenta la política. Sin embargo, Acemoglu y Robinson dan por sentada la existencia de intereses creados y, por consiguiente, son bastante pesimistas en cuanto a lo que la política puede lograr. Por el contrario, yo he afirmado que las ideas políticas de éxito funcionan precisamente porque tienen en cuenta la política. Sugiero que es posible hacer algo mejor que limitarse a evitar los conflictos políticos; las ideas pueden ser útiles para *relajar* las restricciones políticas. Del mismo modo que las ideas económicas mal concebidas pueden generar efectos políticos desastrosos, las ideas bien fundamentadas políticamente pueden acercarnos a la frontera de la eficiencia de manera coherente con las realidades políticas subyacentes.

Elevar la categoría de las ideas ayudaría también a aliviar la tensión que existe hoy en día entre la economía política, por un lado, y la economía normativa y el análisis político por otro. La economía política trata de explicar los resultados político-económicos. Sin embargo, si los resultados políticos se sustentan por la estructura de intereses, resulta inútil realizar recomendaciones políticas: nadie recibirá las recomendaciones y dichas recomendaciones no tendrán consecuencias. En el mejor de los casos, constituirán alimento para los intereses creados y serán utilizados para dorar la píldora del ejercicio de su poder ante el público en general. Cuando la economía política se centra en exceso en los intereses creados, en detrimento

de las ideas, la ciencia social, priva de utilidad a la política normativa. Una consideración explícita del papel de las ideas dejaría algo de espacio para el análisis político.

Por último, centrarnos en las ideas también nos proporciona una nueva perspectiva sobre los intereses creados. Como les gusta decir a los constructivistas sociales, «los intereses son una idea». Incluso aunque los actores económicos estén movidos exclusivamente por intereses, a menudo tienen sólo una idea limitada y preconcebida de cuáles son. Puede que esto sea así en general, desde luego, pero es en especial cierto en el ámbito de la política, donde las preferencias están estrechamente vinculadas con el sentimiento de identidad de las personas y siempre pueden inventarse nuevas estrategias. Lo que el economista suele tratar como interés propio inmutable es, con demasiada frecuencia, producto de las ideas acerca de quiénes somos, cómo funciona el mundo y qué acciones pueden emprenderse.

Todo esto es en particular importante a medida que nos acercamos a una época en la que reformar las normas sobre cómo funcionan nuestras economías, tanto aislada como conjuntamente, se ha convertido en el reto fundamental. Los problemas de globalización, crecimiento económico e inclusión social requieren soluciones e ideas imaginativas. Las democracias deben llevar a cabo un debate adecuado que les permita tomar decisiones consciente y deliberadamente. En los capítulos siguientes presentaré propuestas específicas.

Capítulo 9

Lo que no funcionará

La revuelta populista de nuestra época refleja la enorme brecha que se ha abierto entre la visión de la élite intelectual y profesional del mundo y la de los votantes corrientes. Esos dos grupos viven ahora en mundos sociales diferentes y se orientan utilizando mapas cognitivos distintos. No obstante, el consenso intelectual que definió nuestro panorama político y económico contemporáneo permanece en gran medida intacto. Rara vez el debate entre expertos va más allá de un poco más de preocupación por la desigualdad y un poco más de voluntad de compensar a los perdedores. Lo que necesitamos son ideas más audaces e importantes. Sin ellas, tal vez descubramos que las cosas buenas generadas por el consenso —concretamente un orden liberal y democrático— son arrasadas por la reacción negativa provocada por sus excesos.

Si quiere sobrevivir, el capitalismo debe ser rediseñado para abordar los múltiples retos de la globalización, la desigualdad (tanto nacional como global), los rápidos avances tecnológicos, el cambio climático y la responsabilidad democrática que se le plantean hoy en día. En los capítulos restantes abordaré algunas de las innovaciones políticas necesarias. ¿Cómo puede desplegarse con mayor eficacia la gestión pública para estimular las tecnologías ecológicas? ¿Cómo pueden controlarse las fuerzas de la innovación tecnológica que generan desigualdad para conseguir mayor igualdad e inclusión social? ¿Cómo puede reformarse la globalización para aumentar la

igualdad, tanto nacional como internacional, a pesar de la evidente tensión entre ambas? ¿Cómo pueden los progresistas elaborar un programa político ganador que se imponga sobre el atractivo de los demagogos populistas?

Empezaré por analizar dos propuestas clave en torno a las cuales gira la opinión general: compensar a los que han salido perdiendo por la globalización y mejorar el gobierno global. Ambas ideas son en gran medida callejones sin salida. Ni ofrecer compensación ni un gobierno global, tal como se entiende tradicionalmente, pueden llevarnos en la dirección correcta. Los tratados comerciales existentes y las normas financieras globales no proporcionan un buen modelo de futuro. Argumentaré en favor de un nuevo modelo de gobierno global «suave» más respetuoso con las prioridades políticas nacionales.

Demasiado tarde para la compensación

En la actualidad existe un nuevo consenso entre las élites empresariales y políticas del mundo sobre cómo afrontar la reacción contra la globalización que con tanta habilidad han explotado populistas como Donald Trump. Atrás quedaron las confiadas afirmaciones sobre cómo nos beneficia a todos la globalización. Sí, las élites reconocen que debemos aceptar que la globalización genera tanto ganadores como perdedores. Sin embargo, la reacción correcta no es frenar o dar marcha atrás a la globalización, sino asegurarse de que se compense a los perdedores.

El nuevo consenso es enunciado sucintamente por Nouriel Roubini: la reacción contra la globalización «puede ser contenida y gestionada mediante políticas que compensen a los trabajadores por los daños y costes colaterales. Sólo mediante la promulgación de tales políticas, los perdedores de la globalización empezarán a pensar que pueden acabar incorporándose a las filas de los ganadores».[173]

Tanto desde el punto de vista económico como político, este argumento parece tener pleno sentido. Desde hace mucho los economistas saben que la apertura del mercado provoca una redistribución de los ingresos y unas pérdidas absolutas para algunos grupos, aun cuando en general amplíe la tarta económica nacional. Por lo tanto, los tratados comerciales mejoran inequívocamente el bienestar nacional sólo en la medida en que los ganadores compensen a los perdedores. Asimismo, la compensación asegura la aceptación por parte de electorados más amplios y debería ser una buena política que seguir.

Previamente al Estado del Bienestar, la tensión entre la apertura y la redistribución se solucionaba bien mediante la emigración a gran escala de trabajadores, o bien mediante la imposición de medidas proteccionistas, en especial en la agricultura.[174] Con la aparición del Estado del Bienestar, la limitación se hizo menos estricta, permitiendo una mayor liberalización comercial. En la actualidad, los países avanzados más expuestos a la economía internacional son también aquellos en los cuales están más presentes las redes de seguridad y los programas de seguridad social —los Estados del Bienestar—.[175] Estudios europeos han demostrado que los países perdedores de la globalización tienden a estar más a favor de programas sociales activos e intervenciones en el mercado laboral.[176]

Si en la Europa actual la oposición al comercio no se ha vuelto predominante, ello se debe en parte a que las medidas proteccionistas sociales siguen siendo importantes, a pesar de haberse debilitado en los últimos años. Incluso en Gran Bretaña, donde la reafirmación de la autonomía nacional ha llegado más lejos, las políticas de apertura comercial no se discuten. De hecho, a menudo los grupos partidarios del *brexit* respaldaban su postura argumentando que fuera de la Unión Europea el país estaría en situación de adoptar políticas de mayor libertad comercial. No es

exagerado decir que durante gran parte del siglo XX el Estado del Bienestar y la economía abierta han sido dos caras de la misma moneda.

En comparación con la mayoría de los países europeos, Estados Unidos llegó más tarde a la globalización. Su gran mercado interno y su relativo aislamiento geográfico le proporcionaban hasta hace poco una protección considerable frente a las importaciones, en especial de los países pobres. Además, tradicionalmente tenía un Estado del Bienestar débil.

Cuando después de la década de los ochenta Estados Unidos se abrió con mayor amplitud a las importaciones de México, China y otros países en vías de desarrollo, cabría haber esperado que el país siguiera el camino europeo. Sin embargo, bajo la influencia de la administración Reagan y las ideas fundamentalistas con relación al mercado, el país tomó la dirección contraria. Como dice Larry Mishel, presidente del Economic Policy Institute, «ignorar a los perdedores fue algo deliberado». En 1981, «una de las primeras cosas a las que Reagan se enfrentó, eliminando sus pagos de compensación semanales, fue al programa de asistencia de ajuste comercial (TAA por sus siglas en inglés)».[177] El daño continuó con las posteriores administraciones demócratas. En palabras de Mishel, «si a los defensores del libre mercado les hubiera preocupado realmente la clase trabajadora, podrían haber defendido toda una serie de políticas tendentes a apoyar un importante aumento salarial: pleno empleo, negociación colectiva, buenas condiciones laborales, un salario mínimo adecuado, etcétera». Todo esto se podría haber llevado a cabo «antes de administrar "descargas", ampliando el comercio con los países pobres».

¿Podría Estados Unidos cambiar ahora de rumbo y atenerse a la opinión generalizada emergente? En fecha tan reciente como 2007, el científico político Ken Scheve y el economista Matt Slaughter hicieron un llamamiento a un «New Deal para la globalización» en Estados Unidos, que vinculase «el compromiso con la economía

mundial con una redistribución sustancial de ingresos».[178] En Estados Unidos, afirmaban, esto significaría adoptar un sistema fiscal federal mucho más progresista.

Slaughter había trabajado en una administración republicana, bajo el mandato del presidente George W. Bush. Eso es un indicio de hasta qué punto se ha polarizado el clima político en Estados Unidos, lo cual hace que hoy en día sea imposible imaginar propuestas parecidas de los republicanos. El programa de los conservadores pretende reducir las medidas sociales en lugar de ampliarlas, como muestra la determinación por parte del presidente Trump y sus aliados del Congreso por acabar con el programa de asistencia sanitaria de Obama.

El actual consenso en torno a la compensación presupone que los ganadores de la globalización están motivados por el interés propio bien entendido: creen que la aceptación por parte de los perdedores es esencial para mantener las fronteras económicas. Un punto de vista alternativo es que la globalización, al menos como se interpreta en la actualidad, inclina la balanza del poder político hacia aquellos con las habilidades y los activos que les permiten beneficiarse de la economía global, menoscabando cualquier influencia que pudieran haber tenido los perdedores. Como ha demostrado ampliamente la presidencia de Trump, el descontento incipiente en torno a la globalización puede trastocarse con facilidad para servir a un fin del todo diferente, más en la línea de los intereses de las élites.

La política de la compensación está siempre sujeta a un problema que los economistas denominan incoherencia temporal. Antes de aprobar una nueva política —por ejemplo, un tratado comercial—, los beneficiarios tienen el incentivo de la promesa de la compensación. Una vez adoptada la medida, tienen poco interés en cumplir la compensación prometida, ya sea porque la revocación es costosa en todos los aspectos, o porque el equilibrio de poder subyacente se inclina hacia ellos. Si tenemos en cuenta la historia de

los tratados comerciales de Estados Unidos, ésta es una de las razones —aunque sin duda no la única— por la cual las promesas de ajuste tienen hoy muy poca credibilidad.

El momento de la compensación ya pasó. Aunque hace dos décadas la compensación pudo haber sido una estrategia viable, ya no sirve como respuesta práctica a los males de la globalización. Si de verdad queremos atraer a los perdedores, tendremos que plantearnos cambiar las normas de la propia globalización. En el capítulo siguiente presentaré mis propuestas, pero antes echemos una ojeada a otro enfoque habitual de estos problemas.

La falsa promesa del gobierno global

Lo oímos una y otra vez: estamos demasiado interconectados para las políticas de escala puramente nacional. Los problemas globales requieren soluciones globales. Sólo un gobierno global puede abordar los problemas económicos clave de nuestro tiempo: vulnerabilidad económica, bajo crecimiento, crisis financieras, desigualdad y desempleo.

Tales afirmaciones son tan habituales que casi nunca nos cuestionamos su lógica. Y no cabe duda de que en determinados ámbitos políticos el llamamiento a una mayor cooperación y coordinación internacional tiene sentido. Sin embargo, lo que puede ser cierto en el caso de problemas realmente globales, como el cambio climático o las pandemias, es en gran medida equivocado en la esfera económica. A diferencia de la atmósfera, los océanos o la capa de ozono, la economía mundial no es patrimonio universal. El bien que puede hacer un gobierno global para arreglarla es limitado y, en ocasiones, la perjudica.

Lo que hace que, por ejemplo, el calentamiento global sea en efecto un problema global y no nacional es que el planeta dispone de una única atmósfera. Da igual dónde se emitan los gases que provocan el efecto invernadero. Las restricciones nacionales a las

emisiones de carbono tienen muy poco o ningún beneficio en el país que las impone, a menos que esa política sea adoptada también por otros países. De manera similar, invertir en sistemas de alerta de pandemias que atraviesan fronteras proporciona beneficios colectivos y globales, mientras que los costes son pagados por los gobiernos que financian la inversión. En ambos casos, los Estados-nación, abandonados a su suerte, tendrían pocos incentivos para salvaguardar el bien común. Por lo tanto, la cooperación global es clave.

En cambio, las buenas políticas económicas son diferentes. Políticas como la apertura, la estabilidad financiera y macroeconómica, el pleno empleo, las inversiones en capital humano, las infraestructuras y la innovación benefician en primer lugar y sobre todo a la economía nacional. El precio que hay que pagar por una mala gestión económica es asumido principalmente por los ciudadanos del país. En gran medida el destino económico de las naciones individuales viene determinado más por lo que sucede en casa que en el extranjero.

Esto es en especial cierto en el caso de las políticas comerciales. El argumento a favor de la eliminación de barreras mercantiles es que enriquece la economía nacional en su conjunto. Si las políticas de apertura económica son deseables es porque la apertura le interesa a la nación, no porque ayude a otras. La apertura y otras políticas positivas que contribuyen a la prosperidad económica se basan en el propio interés, no en el beneficio global.

Desde luego, las políticas adoptadas en un país afectan a otros. Deberíamos preocuparnos en especial por los casos en que el beneficio económico nacional se produce a expensas de otras naciones. Esos casos se denominan políticas de «empobrecimiento del vecino». El ejemplo más claro tiene lugar cuando un proveedor dominante de un recurso natural, como puede ser el petróleo, restringe el suministro a los mercados mundiales con el fin de subir los precios. En este ejemplo, el beneficio del exportador conlleva pérdidas en el resto del mundo. Un mecanismo parecido actúa en el

caso de los, así llamados, «aranceles óptimos», mediante los cuales un gran país manipula sus condiciones comerciales —reduciendo el precio de lo que compra en el extranjero— imponiendo restricciones comerciales en sus importaciones. En tales casos, hay un claro argumento a favor de imponer normas globales que limiten o prohíban la aplicación de dichas políticas.

Sin embargo, en el mundo del comercio y las finanzas, la inmensa mayoría de los casos que preocupan a los responsables de la elaboración de políticas a escala global no son de este tipo. Por lo general, cuando los gobiernos imponen barreras comerciales lo último que pretenden es abaratar los bienes importados; el objetivo del proteccionismo es elevar los precios nacionales y aumentar los beneficios y el empleo en empresas relativamente ineficientes que compiten con las importaciones. Asimismo, pensemos en las subvenciones agrícolas, las prohibiciones de los organismos modificados genéticamente (OMG) en Europa, el abuso de las normas *antidumping* en Estados Unidos, o la inadecuada protección de los derechos de los inversores en las naciones en vías de desarrollo. En esencia, todas estas medidas son políticas de «empobrecimiento propio» más que de «empobrecimiento del vecino». Si bien pueden provocar también efectos adversos en otros países, su coste económico es soportado principalmente por el propio país. No se aplican para obtener ventajas de otras naciones, sino porque otros objetivos enfrentados, tales como las preocupaciones distributivas, administrativas, sanitarias o políticas, predominan sobre la eficiencia económica. Por ejemplo, por lo general, los economistas coinciden en que las subvenciones agrícolas son insuficientes y que los beneficios de los agricultores europeos se producen en gran medida a expensas de todos los demás, los cuales tienen que hacer frente a precios altos, impuestos elevados o ambas cosas. A pesar de todo, las democracias europeas mantienen esas subvenciones por razones de política nacional.

Lo mismo puede decirse de las deficientes regulaciones bancarias o las políticas macroeconómicas que agravan el ciclo económico y generan inestabilidad financiera y crisis. Tal como evidenció la crisis financiera global, pueden tener consecuencias trascendentales más allá de las fronteras del propio país. Sin embargo, si los legisladores de Estados Unidos se durmieron en los laureles, ello no se debió a que su economía se beneficiara mientras las demás pagaban el pato. La economía de Estados Unidos fue una de las que más sufrieron.

Tal vez la mayor decepción política de nuestra época sea la incapacidad de los gobiernos de las democracias avanzadas para abordar la creciente desigualdad. Esto también tiene su origen en la política nacional: en el hecho de aferrarse al proceso político por parte de las élites financieras y empresariales y en el relato que han urdido acerca de los límites de las políticas redistributivas. Desde luego, los paraísos fiscales globales son un ejemplo de las políticas de empobrecimiento del vecino, pero si hubieran querido, países poderosos como Estados Unidos y algunas naciones europeas podrían haber hecho mucho más por limitar la evasión fiscal —y la carrera descendente del impuesto de sociedades.

De modo que los problemas actuales tienen muy poco que ver con la falta de cooperación global. Son de naturaleza nacional y no pueden solucionarse mediante la elaboración de normas por parte de instituciones internacionales, las cuales se ven desbordadas con facilidad por los mismos intereses creados que menoscaban la política nacional. Con demasiada frecuencia, gobierno global es otra forma de referirse a tratar de cumplir con el programa global que marcan esos intereses. En el caso de los tratados comerciales esto puede resultar en especial evidente.

El confuso argumento a favor de los tratados de comercio

Durante mucho tiempo las negociaciones de los tratados de comercio globales han estado bloqueadas. Los negociadores han centrado su atención en los tratados regionales. Hasta el rechazo de dichos tratados por parte del presidente Trump, Estados Unidos se encontraba en el centro de dos megatratados que podían determinar el futuro camino del comercio mundial. El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica iba mucho más lejos y aparte de Estados Unidos incluía a once países, que, en conjunto, generaban hasta el 40 por ciento de la producción global, aunque, significativamente, no a China. La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión con la Unión Europea tenía un alcance aún más ambicioso y prometía unir dos regiones gigantescas que, juntas, abarcaban la mitad del comercio mundial.

Hace mucho que los tratados de comercio han dejado de ser territorio de expertos y tecnócratas. De modo que no es de extrañar que ambas iniciativas hayan generado un considerable e intenso debate público. Los puntos de vista de partidarios y detractores están tan polarizados que es difícil no sentirse absolutamente confundido ante sus posibles consecuencias. Para darse cuenta de qué es lo que está en juego tanto en esos como en otros tratados comerciales, debemos entender que dichos acuerdos estuvieron motivados por diversos objetivos, algunos benignos y otros no tanto desde una perspectiva global.

En el frente económico, los defensores de los tratados de comercio tienden a emitir una opinión y la contraria. Por un lado, se dice que la reducción de las barreras comerciales promueve la eficiencia económica y la especialización. Por otro, se supone que hace aumentar las exportaciones y el empleo al aumentar el acceso a los mercados de los socios comerciales. El primero de estos argumentos es el argumento habitual de la ventaja comparativa para la liberalización del comercio; el segundo es un argumento mercantilista.

La dificultad estriba en que el objetivo de la ventaja comparativa y el mercantilista son contradictorios. Desde el punto de vista de la ventaja comparativa, los beneficios del comercio proceden de las importaciones: las exportaciones son aquello a lo que un país tiene que renunciar para poder permitirse esas importaciones. Y mientras el comercio se expanda de manera equilibrada, los beneficios corresponden a todos los países. Desde el punto de vista mercantilista, las exportaciones son buenas y las importaciones malas. Los países que amplían su red de exportaciones ganan, mientras que el resto pierden.

Desde la perspectiva de la ventaja comparativa, los tratados de comercio no crean puestos de trabajo; simplemente los reubican en otras industrias. Desde la perspectiva mercantilista, pueden crear empleos, pero sólo en la medida en que destruyan puestos de trabajo en otros países. Por consiguiente, resulta incoherente afirmar, como eran propensos a hacer los gobiernos de Estados Unidos y Europa, que dichos tratados crearían puestos de trabajo y, al mismo tiempo, serían mutuamente beneficiosos.

En el frente político, los defensores argumentaron que el TPP y el TTIP consagrarían normas positivas y liberales para el comercio mundial. La reducción de las barreras y una regulación más transparente son, por lo general, cosas positivas, pero la realidad era mucho más compleja.

Para Estados Unidos, una gran ventaja del TPP era que en otros países habría impuesto normas mucho más estrictas relativas a la propiedad intelectual. Dichas normas tienden a tener un impacto incierto sobre la innovación, mientras que en los titulares de patentes y derechos de propiedad intelectual estadounidenses generan rentas considerables. En el caso del TTIP, la reducción de las, así llamadas, barreras no arancelarias al comercio entre Estados Unidos y Europa habría restringido casi con total seguridad el espacio para la regulación nacional. Incluso si la armonización normativa no hubiera desencadenado una carrera descendente, los

intereses de los inversores y exportadores habrían proyectado una sombra más larga que nunca sobre los objetivos sociales y medioambientales.

Tal vez fueran más preocupantes las disposiciones del arbitraje de diferencias inversor-Estado (ISDS por sus siglas en inglés) de los tratados. Dichas disposiciones establecen una vía judicial separada, fuera del sistema legal propio de un país, que permite a las empresas demandar a los gobiernos por violaciones manifiestas de sus derechos amparándose en los tratados comerciales. Los partidarios defendían el ISDS diciendo que no tendría demasiadas consecuencias en países como Estados Unidos, en los que rige el principio de legalidad, y promovería la inversión en países como Vietnam, en los que no. Aun así, no está claro por qué las disposiciones del ISDS eran necesarias para el TTIP, el cual habría afectado a las economías avanzadas de Norteamérica y Europa.

En todos estos ámbitos, el TPP y el TTIP no parecían tener tanto que ver con el liberalismo como con la captación empresarial.

Uno de los objetivos más importantes y a la vez ambiguos de esos acuerdos tenía que ver con un sujeto que no había hecho aparición en los textos: China. Tanto a Estados Unidos como a Europa les gustaría que China participase en el juego del comercio según sus reglas. Negociar normas comerciales sin la participación de China podría considerarse una estrategia para acabar engatusándola para que participe en un sistema liberal global. Sin embargo, también podría considerarse una forma de aislar a China, levantando barreras discriminatorias en su contra en mercados lucrativos.

Por último, lo que en especial les chirriaba a los opositores era el secretismo de las negociaciones. Los borradores de los acuerdos no estaban disponibles para el análisis público y a las pocas personas externas a las que se les permitió el acceso a ellos se les prohibió divulgar su contenido. El objetivo declarado era facilitar las negociaciones. Como dijo la senadora Elizabeth Warren, aquello

provocó exactamente el efecto contrario. Si la transparencia hace que sea más difícil vender el producto final al público, plantea importantes dudas acerca de la conveniencia del tratado.

Habría sido totalmente lógico someter el texto final de los tratados a votación sin permitir la presentación de enmiendas. Sin embargo, eso podría haberse llevado a cabo haciendo públicos los borradores de los textos. El tiempo del secretismo había pasado, si es que había existido alguna vez.

Al final, había mucha incertidumbre acerca de las consecuencias económicas y políticas de esos acuerdos y un espacio considerable para la preocupación. Los defensores no hacían más que desacreditarse al despreciar a los escépticos por considerarlos proteccionistas. Lo que se requería era exactamente un debate abierto y fundamentado sobre disposiciones específicas. Eso habría sido posible sólo si los textos objeto de negociación hubieran sido expuestos a examen público.

Se impone el capital global

En 2012, en un giro destacable, el Fondo Monetario Internacional puso su sello de aprobación a los controles de capital, legitimando así el uso de impuestos y otras restricciones sobre los flujos financieros transfronterizos. No hace mucho, la institución global había presionado intensamente a los países —ricos y pobres— para que se abriesen a la financiación exterior. Ahora, ha asumido que la globalización financiera puede ser perturbadora y provocar crisis financieras y movimientos inadecuados en el valor de las monedas.

De modo que aquí estamos de nuevo ante otro giro en la interminable saga de nuestra relación de amor-odio con los controles de capital.

Bajo el patrón oro clásico que imperó hasta 1914, la libre circulación de capital había sido sagrada. La turbulencia del período de entreguerras convenció a muchos, incluido John Maynard Keynes,

de que una cuenta de capital abierta es incompatible con la estabilidad macroeconómica. El nuevo consenso se reflejó en el acuerdo de Bretton Woods de 1944, que consagró los controles de capital en el convenio del FMI. Como dijo Keynes en aquel momento: «Lo que antes era una herejía, se acepta ahora como la ortodoxia».

A finales de la década de los ochenta, los responsables de la elaboración de políticas se habían obsesionado de nuevo con la movilidad del capital. La Unión Europea ilegalizó los controles de capital en 1992 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico impuso la libre financiación a sus nuevos miembros, allanando el terreno a crisis financieras en México y Corea del Sur en 1994 y 1997, respectivamente. El FMI aprobó el programa de manera incondicional y su dirección trató (en vano) de presentar enmiendas a los artículos del acuerdo para conceder a la organización poderes formales sobre las políticas de gestión de cuentas de capital de sus Estados miembros.

No obstante, la promesa de libre circulación de capital no se mantuvo. En líneas generales, en los países receptores la bonanza de flujos de entrada de capital impulsó más el consumo que la inversión, complicando la volatilidad económica y haciendo que las dolorosas crisis financieras fueran más frecuentes. En lugar de imponer disciplina, los mercados financieros globales han incrementado la disponibilidad de la deuda, reduciendo las limitaciones presupuestarias de los gobiernos despilfarradores y los bancos sobredimensionados. El mundo fue testigo de crisis financieras en Asia, Brasil, Argentina, Rusia, Turquía y, por último, en Europa y Estados Unidos.

En tanto que las naciones en vías de desarrollo eran las azotadas por la financiación global, quedaba bien decir que eran esos propios países los que tenían la culpa. El FMI y los economistas occidentales sostenían que los gobiernos de México, Corea del Sur, Brasil, Turquía y otros países no habían adoptado las medidas necesarias —regulaciones prudentes, restricciones fiscales y

controles monetarios— para aprovechar los flujos de capital e impedir las crisis. El problema estaba en las políticas nacionales, no en la globalización financiera. La respuesta, por lo tanto, no eran los controles de los flujos financieros transfronterizos, sino las reformas de ámbito nacional.

En cuanto los países avanzados fueron ellos mismos víctimas de la globalización financiera con la crisis económica global de 2008, se hizo mucho más complicado sostener esta línea argumental. Resultó evidente que el problema radicaba en la inestabilidad del propio sistema financiero, los episodios de euforia y las burbujas, seguidos de parones repentinos no supervisados ni regulados. Por lo tanto, es bienvenida y ya estaba tardando la admisión por parte del FMI de que no es conveniente que los países traten de aislarse de esos síndromes.

Sin embargo, no deberíamos exagerar el cambio de actitud del FMI. El FMI sigue considerando la movilidad de capital como un ideal y presupone que los países acabarán convergiendo en esa dirección. Sólo se necesita que los países cumplan las condiciones previas para el «desarrollo financiero e institucional» adecuado. El FMI trata los controles de capital como último recurso para ser utilizado bajo un pequeño conjunto de circunstancias, cuando otras medidas macroeconómicas, financieras o prudenciales son incapaces de contener la marea de flujos de entrada, el tipo de cambio sin duda está sobrevalorado, la economía se está sobrecalentando y las reservas extranjeras ya son inadecuadas. Muestra un «enfoque integral de la liberalización de la cuenta de capital» y especifica una secuencia detallada de liberalización. No existe nada ni remotamente comparable en los controles de capital y cómo hacerlos más eficaces.

Esto refleja un exceso de optimismo en dos frentes: primero, sobre hasta qué punto es posible afinar una política para apuntar directamente a las deficiencias subyacentes que hacen insegura la

financiación global; y segundo, sobre en qué medida la convergencia en las regulaciones financieras nacionales pasará por alto la necesidad de una gestión transfronteriza de los flujos.

El primer punto puede apreciarse mejor utilizando una analogía con el control de armas. Las armas, como los flujos de capital, tienen una utilidad, pero también pueden provocar consecuencias catastróficas si se usan de manera accidental o caen en las manos equivocadas. La reticencia a aprobar los controles de capital por parte del FMI recuerda a la actitud de quienes se oponen al control de las armas: las políticas de actuación deberían estar dirigidas a la conducta que provoca el daño en lugar de restringir las libertades individuales. Como le gusta decir al *lobby* armamentístico de Estados Unidos: «Las armas no matan, matan las personas». La conclusión es que en lugar de restringir la circulación de armas deberíamos castigar a los delincuentes. En la misma línea, en los mercados financieros, en lugar de gravar o restringir determinados tipos de transacciones deberíamos asegurarnos de que los intermediarios interiorizaran plenamente los riesgos que están asumiendo.

Sin embargo, como suele decir Avinash Dixit, el mundo es, en el mejor de los casos, la segunda mejor opción. A tenor de las dificultades sustanciales y prácticas existentes, un enfoque que presupone que podemos identificar y regular directamente las conductas problemáticas carece de realismo. La mayoría de las sociedades controlan las armas directamente porque no podemos controlar ni sancionar a la perfección las conductas, y los costes sociales del fracaso son elevados. Del mismo modo, la prudencia exige regular directamente los flujos transfronterizos.

Como señalan incansablemente los defensores de la movilidad de capital, para beneficiarse de la globalización financiera tiene que cumplirse una larga lista de prerrequisitos, incluyendo la protección de los derechos de propiedad, la ejecución de los contratos, la erradicación de la corrupción, la mejora de la transparencia y la información financiera, una adecuada gestión empresarial, estabilidad monetaria y fiscal, sostenibilidad de la deuda, tipos de

cambio determinados por el mercado, una regulación financiera de calidad y una supervisión prudencial. La falta de lógica de presuponer la existencia de instituciones del primer mundo como prerrequisito para lo que se supone que ha de generar crecimiento económico es demasiado obvia para extenderse sobre ella.

La lista no sólo es larga, sino que no es concluyente. Como ha demostrado la experiencia de los países avanzados durante la crisis financiera global, incluso los sistemas reguladores y supervisores aparentemente más sofisticados distan mucho de ser infalibles. Por lo tanto, exigir que los países en vías de desarrollo creen la clase de instituciones que harán que los flujos de capital sean seguros no sólo supone poner el carro por delante de los caballos, sino que es, además, misión imposible. La prudencia aconseja adoptar un enfoque más pragmático que reconozca un papel permanente de los controles de capital junto a otros instrumentos prudenciales y reguladores. En un mundo en el que puede que no sea posible alcanzar el ideal, regular o prohibir determinadas transacciones es la segunda mejor opción.

Asimismo, en muchos países en vías de desarrollo en los que la economía está limitada por la demanda de inversión, en lugar de por la escasez de ahorro, el acceso a la financiación externa no beneficia demasiado al crecimiento. En esas economías, el principal problema es la reticencia a invertir por parte del sector privado. La rentabilidad social de la inversión puede ser elevada, pero la rentabilidad privada es baja a causa de las externalidades, impuestos elevados, instituciones mediocres y otra serie de factores que dificultan el acceso privado a los beneficios.

Las economías que padecen una baja demanda de inversión responden de manera bastante diferente a los flujos de entrada de capital. Lo que se aviva es el consumo, no la acumulación de capital. Además, la apreciación de la moneda debida a los flujos de entrada de capital agrava la escasez de inversión. La rentabilidad de las industrias comercializables —las industrias que tienen más probabilidades de tener problemas de accesibilidad— sufre un bajón

y la demanda de inversión cae todavía más. En esas economías, es posible que los flujos de entrada de capital frenen el crecimiento en lugar de estimularlo. De nuevo, políticas reguladoras formuladas adecuadamente podrían restablecer los mejores resultados, pero, en la práctica, eso sucederá en muy raras ocasiones.

Estas preocupaciones han llevado a muchos mercados emergentes a experimentar con diversos controles de capital. Muchos de ellos no funcionan demasiado bien. Ello no se debe a que no tengan efectos sobre la cantidad o la composición de los flujos, sino a que dichos efectos son bastante pequeños. Como han descubierto Brasil, Colombia y Corea del Sur, entre otros, los controles limitados que no van dirigidos a mercados específicos, como los bonos o los préstamos bancarios a corto plazo, no tienen efectos considerables en los resultados de interés: tipo de cambio, independencia monetaria, o estabilidad financiera nacional. La incómoda conclusión es que para ser realmente eficaces, los controles de capital tendrán que ser directos y amplios en lugar de quirúrgicos y específicos.

La segunda complicación que surge al presuponer la convergencia hacia la libre circulación de capital es que incluso los países avanzados con instituciones sólidas se están desplazando hacia diferentes modelos de regulación financiera. A lo largo de la frontera de la eficiencia de la regulación financiera hay que tener en cuenta la compensación entre la innovación y la estabilidad financiera. Cuanto más queramos de una, menos podremos tener de la otra. Algunos países optarán por una mayor estabilidad, imponiendo a sus bancos estrictos requisitos de capital y liquidez, mientras que otros fomentarán una mayor innovación y establecerán una regulación menos rigurosa.

La libre circulación de capital plantea aquí una grave dificultad. Los prestatarios y los prestamistas pueden recurrir a los flujos de financiación transfronterizos para eludir los controles nacionales y erosionar la integridad de las normas reguladoras del país. Para evitar dicho arbitraje regulador, los reguladores nacionales estarán

obligados a tomar medidas contra las transacciones financieras que tienen su origen en jurisdicciones con regulaciones más laxas. Un mundo en el cual la financiación está regulada de diversas formas por diferentes soberanos exige ciertas normas de tráfico para gestionar la interrelación de las regulaciones nacionales. Presuponer que la libre circulación de capital es un ideal hacia el que todos convergemos nos aleja de la reflexión necesaria.

Por sí solos, los controles de capital no son una panacea y, a menudo, crean problemas más graves que los que resuelven, como la corrupción o el retraso en las reformas necesarias. Sin embargo, esto no es diferente de cualquier otro ámbito de la acción de gobierno. Vivimos en un mundo de segundas opciones en el que la acción política es casi siempre parcial (y parcialmente eficaz) y las reformas bienintencionadas en un ámbito pueden resultar contraproducentes ante la presencia de distorsiones en otros lugares del sistema. Tratar los controles de capital como el último recurso, siempre y en todas partes, tiene poca lógica en ese mundo; de hecho, hace que la globalización financiera se convierta en una obsesión. En lugar de ello, necesitamos un pragmatismo realista que vaya caso por caso y reconozca que, en ocasiones, los controles de de capital merecen ocupar un lugar destacado.

Gobierno global suave

Estamos entrando en una nueva fase de la economía mundial, en la cual será cada vez más difícil lograr la cooperación global. Para empezar, el mundo se está volviendo más multipolar y menos «hegemónico». Estados Unidos y Europa occidental ya no son capaces de fijar las normas y esperar que los demás las acaten. Asimismo, tienen que cargar con una importante deuda y bajo crecimiento y, por lo tanto, les preocupan las cuestiones nacionales. Los constantes problemas de la eurozona ejercerán un efecto en especial perjudicial sobre el papel global de Europa.

Agravando esta tendencia, las potencias pujantes como China e India conceden gran valor a la soberanía nacional y a la no injerencia en los asuntos internos. Esto hace que no estén dispuestas a someter su autonomía política a las normas internacionales. También las convierte en dudosas candidatas para invertir en regímenes de política global, como hizo en su día Estados Unidos en el período posterior a la segunda guerra mundial.

Por lo tanto, el liderazgo y la cooperación globales seguirán avanzando de manera limitada. Este cambio del contexto global requiere una respuesta cuidadosamente calibrada en el gobierno de la economía mundial. Requiere un conjunto de reglas más específicas que reconozcan la diversidad de circunstancias nacionales y las demandas de espacio político. No obstante, los debates en el seno del G20, la Organización Mundial del Comercio y otros foros multilaterales se desarrollan como si el remedio adecuado fuera más de lo mismo: más normas, más armonización y más disciplina para las políticas nacionales.

Volviendo a lo esencial, el principio de «subsidiaridad» plantea la forma correcta de interpretar los problemas del gobierno global. Nos dice qué tipos de políticas deberían coordinarse o armonizarse globalmente y cuáles deberían dejarse en gran medida a la decisión nacional. El principio delimita áreas en las que necesitamos un gobierno global y áreas en las que sólo es adecuada una fina capa de normas globales. Podemos interpretar esto como una opción entre un régimen global tipo OMC (grueso) frente a un régimen tipo GATT (fino).

Mi anterior análisis sugiere que las políticas económicas aparecen más o menos en cuatro variantes diferentes. En un extremo se encuentran las políticas internas que no provocan ninguna (o casi ninguna) consecuencia más allá de las fronteras nacionales, tales como las políticas educacionales. No requieren ningún acuerdo internacional y pueden dejarse tranquilamente en manos de los responsables de la elaboración de políticas nacionales.

En el otro extremo están las políticas que tienen que ver con el «patrimonio universal», como el clima. La característica de un bien que forma parte del patrimonio universal es que las consecuencias que tiene para cada nación no vienen determinadas por políticas nacionales, sino por (la suma total de) las políticas de otros países. El ejemplo clásico es el de los gases de efecto invernadero. Hay un argumento muy contundente a favor de la promulgación de normas globales firmes y vinculantes en esos ámbitos, ya que a la hora de salvaguardar el bien común a todos los países les interesa negar su papel. Si no se alcanzase un acuerdo global, todos estarían condenados al desastre colectivo.

En medio hay otros dos tipos de políticas que provocan efectos secundarios de los mencionados antes. Éstas deben tratarse de manera diferente. Las políticas de «empobrecimiento del vecino» tienen que regularse a escala internacional. En la actualidad, los ejemplos más importantes son los de países sistémicamente importantes que generan superávits comerciales desmesurados que dificultan que otros países mantengan el pleno empleo. Hasta hace poco, China era un caso emblemático, pero, en los últimos años, sus excedentes externos se han reducido. Hoy en día, Alemania, con un superávit que se aproxima al 9 por ciento del PIB, es el país más transgresor.

Las políticas de «empobrecimiento propio» son diferentes. Con esas políticas, aunque tengan consecuencias en otros países, los costes económicos son soportados principalmente en casa. Una vez más, los ejemplos son las subvenciones agrícolas, las prohibiciones de los OMG, una regulación financiera laxa o una insuficiente protección de los derechos de propiedad. El argumento a favor de la disciplina global es bastante más débil con las políticas de empobrecimiento propio. No debería corresponderle a la «comunidad global» la tarea de decirle a cada nación cómo debería sopesar los objetivos contradictorios. En concreto, se debería permitir que las democracias cometieran sus propios «errores». Imponer costes a otras naciones no es por sí sola causa suficiente

para una regulación global. Los economistas difícilmente protestan cuando la liberalización comercial de un país perjudica a naciones que compiten con él en los mercados mundiales.[179]

Desde luego, no existe ninguna garantía de que las políticas nacionales reflejen con fidelidad las demandas sociales. Incluso las democracias son a menudo rehenes de intereses especiales. De modo que todavía podría haber un argumento a favor de las políticas de empobrecimiento propio. Incluso en ese caso, las normas globales tienen que adoptar una forma diferente y más débil, centrada en los requisitos procedimentales y no en la armonización política. Me extenderé sobre esto en el capítulo siguiente.

Diferentes tipos de políticas requieren respuestas diferentes a escala global. En la actualidad, se desperdicia demasiado capital político en la armonización de políticas de empobrecimiento propio (en especial en los ámbitos del comercio y la regulación financiera) y no se destina el suficiente a políticas de empobrecimiento del vecino (como los desequilibrios macroeconómicos). Los esfuerzos demasiado ambiciosos y mal encaminados del gobierno global no nos resultarán útiles en una época en la cual la cooperación global será obligatoriamente escasa.

Capítulo 10

Nuevas reglas para la economía global

Supongamos que los principales responsables políticos del mundo se reunieran de nuevo en el Hotel Mount Washington de Bretton Woods (New Hampshire) para diseñar un nuevo orden económico. ¿Cuáles son algunos de los principios básicos del gobierno económico global sobre los que tendrían que ponerse de acuerdo? A continuación expongo siete principios lógicos que planteé por primera vez en 2011 y que creo que son más relevantes que nunca.[180]

1. *Los mercados deben estar profundamente incorporados en sistemas de gobierno.* La idea de que los mercados se regulan solos recibió un golpe mortal con la crisis financiera global y debería desterrarse para siempre. Los mercados requieren otras instituciones sociales que los apoyen. Dependen de los tribunales, los marcos legales y reguladores. Dependen de las funciones estabilizadoras de los prestamistas de último recurso y de la política fiscal anticíclica. Necesitan el apoyo político que la tributación redistributiva, las redes de seguridad y los programas de seguros sociales ayudan a generar. Necesitan inversión pública en infraestructuras e I+D para innovar. Lo que sirve para los mercados nacionales es igualmente válido en el caso de los globales.

2. *El gobierno democrático y las comunidades políticas se organizan en gran medida dentro de Estados-nación y es probable que permanezcan así en el futuro.* El Estado-nación vive y, aunque no

goce de una salud del todo buena, sigue siendo básicamente la única alternativa. Aspirar a un gobierno global amplio es misión imposible, tanto porque es improbable que los gobiernos nacionales cedan un control significativo a instituciones transnacionales como porque las normas armonizadoras no beneficiarían a sociedades con necesidades y preferencias diversas. Quizá la Unión Europea sea la única excepción a este axioma, pero el *brexit*, el auge de los partidos populistas y la reafirmación de la autonomía nacional muestran los límites de las dimensiones políticas del proyecto europeo.

Con demasiada frecuencia, desperdiciamos la cooperación internacional en objetivos excesivamente ambiciosos que, en definitiva, generan resultados débiles que van poco más allá del mínimo común denominador entre los principales Estados. Cuando la cooperación internacional «triunfa», lo habitual es que codifique las preferencias de los Estados más poderosos o, aún con mayor frecuencia, de corporaciones y bancos internacionales de esos Estados. Las normas de Basilea sobre los requisitos de capital; las normas de la OMC sobre subvenciones, propiedad intelectual y medidas de inversión; y los acuerdos sobre resolución de conflictos entre inversor y Estado (ISDS) tipifican este tipo de reacción desmesurada. Podemos mejorar tanto la eficiencia como la legitimidad de la globalización si reforzamos los procedimientos democráticos nacionales en lugar de menoscabarlos.

3. *No existe un «único camino» hacia la prosperidad.* Una vez que admitimos que la infraestructura institucional central de la economía global debe construirse a escala nacional, los países son libres de desarrollar las instituciones más adecuadas. Estados Unidos, Europa y Japón son sociedades triunfadoras; todas ellas han generado una riqueza comparable a largo plazo. Con todo, las regulaciones que cubren sus mercados laborales, su gobierno corporativo, sus políticas antitrust, protección social e incluso su actividad bancaria y financiera han sido muy diferentes. Esas diferencias permiten a los periodistas y a los críticos consagrar una serie de esos «modelos» —

uno diferente cada década— como el gran éxito que hay que emular. Tales modas no deberían impedirnos ver la realidad de que ninguno de esos modelos puede ser considerado un claro vencedor en la competición de los «capitalismos». Las sociedades de más éxito del futuro dejarán espacio a la experimentación y permitirán que las instituciones sigan evolucionando con el tiempo. Una economía global que reconozca la necesidad y el valor de la diversidad institucional no sólo no reprimirá la experimentación y la evolución, sino que las fomentará.

4. *Los países tienen derecho a proteger sus propias regulaciones e instituciones.* Los principios anteriores pueden parecer indiscutibles e inocuos; sin embargo, tienen consecuencias poderosas que chocan con las ideas heredadas de los impulsores de la globalización. Una de esas consecuencias es que tenemos que aceptar el derecho de los países individuales a salvaguardar sus decisiones institucionales nacionales. El reconocimiento de la diversidad institucional carecería de sentido si las naciones fueran incapaces de «proteger» sus instituciones nacionales; si no dispusieran de los instrumentos para moldear y mantener sus propias instituciones.

Por lo tanto, *cuando el comercio amenace de manera manifiesta las prácticas nacionales que gozan de amplio respaldo popular*, deberíamos aceptar que los países puedan defender sus normas nacionales —políticas fiscales, regulación financiera, condiciones laborales, o seguridad y salud de los consumidores— levantando barreras fronterizas si fuese necesario. Si los defensores de la globalización están en lo cierto, el clamor en favor de la protección fracasará por falta de pruebas o de apoyo. Si están equivocados, habrá una válvula de seguridad que asegure que esos valores contradictorios —los beneficios de las economías abiertas y los beneficios derivados de la protección de las regulaciones nacionales — son tenidos en cuenta adecuadamente en el debate político nacional.

5. *Los países no tienen derecho a imponer a otros sus instituciones.* Hay que distinguir claramente entre el hecho de emplear restricciones al comercio o a la financiación transfronteriza para proteger los valores y normativas nacionales y utilizarlas para imponer esos valores y normativas a otros países. Las normas de la globalización no deberían obligar a los estadounidenses o a los europeos a consumir bienes producidos de maneras que la mayoría de sus ciudadanos consideran inaceptables. Sin embargo, tampoco deberían permitir a Estados Unidos o a la Unión Europea recurrir a sanciones comerciales u otro tipo de presiones para alterar la manera en que las naciones extranjeras gestionan sus mercados laborales, sus políticas medioambientales o sus finanzas. Las naciones tienen derecho a la diferencia, no a imponer la convergencia.

6. *El objetivo de los tratados económicos internacionales debe ser establecer las normas para gestionar la interrelación entre las instituciones nacionales*. Confiar en los Estados-nación para que proporcionen las funciones esenciales de gobierno de la economía mundial no significa que debamos abandonar las normas internacionales. Al fin y al cabo, el régimen de Bretton Woods tenía normas claras, aunque estaban limitadas en cuanto a alcance y profundidad. Un caos completamente descentralizado no beneficiaría a nadie; las decisiones de una nación pueden afectar al bienestar de otras. Lo que necesitamos son normas de tráfico que ayuden a circular a diferentes velocidades a vehículos de diferentes formas y tamaños; no imponer a todos un coche idéntico o un mismo límite de velocidad. Deberíamos esforzarnos por conseguir la máxima globalización que sea compatible con dejar espacio para la diversidad en la organización institucional nacional.

7. *En el orden económico internacional, los países no democráticos no pueden gozar de los mismos derechos y privilegios que las democracias.* Lo que hace que los principios anteriores resulten

atractivos y legítimos es que ponen de relieve la deliberación democrática donde ésta tiene lugar realmente, dentro de los Estados-nación. Cuando los Estados-nación no son democráticos, el andamiaje se viene abajo. Ya no podemos presuponer que la organización institucional de un país refleja las preferencias de su ciudadanía. De modo que los países no democráticos tienen que jugar según unas normas diferentes, menos permisivas.

Estos principios respaldan un modelo diferente de gobierno global, un modelo que consistiría más en mejorar la democracia que en mejorar la globalización. Dejarían espacio a las democracias para que mejorasen su funcionamiento interno, sin prejuzgar cuáles deberían ser los resultados o si la consecuencia es una mayor integración económica. En lugar de normas encaminadas a incrementar el comercio y la inversión globales, el gobierno global podría entonces contribuir de manera útil a la democracia, mediante normas y requisitos procedimentales globales diseñados para mejorar la calidad del establecimiento de políticas nacionales.

Ejemplos específicos de tales requisitos son las disciplinas globales relativas a la transparencia, amplia representatividad, responsabilidad y uso de pruebas científicas/económicas en sus actuaciones nacionales. Hasta cierto punto disciplinas de este tipo ya se utilizan en instituciones globales. Por ejemplo el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) requiere de manera explícita el uso de pruebas científicas cuando existen preocupaciones sobre la salubridad de bienes importados. Normas procedimentales de este tipo pueden utilizarse de manera mucho más extensa y con mayor repercusión para mejorar la toma de decisiones a escala nacional. Las normas *antidumping* pueden mejorarse exigiendo que en las actuaciones nacionales sean tenidos en cuenta los intereses de los consumidores y los productores que se verían afectados negativamente por la imposición de aranceles de importación. Las normas relativas a subvenciones pueden mejorarse exigiendo

análisis de coste-beneficio que incluyan las consecuencias potenciales de las políticas industriales para conseguir la eficiencia tanto estática como dinámica.

El punto clave es el siguiente: los problemas que tienen su origen en una insuficiente deliberación en el ámbito nacional —los provocados por las políticas de empobrecimiento propio— sólo pueden solucionarse mediante la mejora de la toma democrática de decisiones. Aquí, la aportación del gobierno global es muy limitada, y únicamente es posible si se centra en mejorar la toma de decisiones a escala nacional en lugar de restringirla. De lo contrario, el gobierno global se convierte en un anhelo de soluciones tecnocráticas que anulan y deterioran el debate público. Eso, a su vez, es una receta para el mal funcionamiento de la democracia y las reacciones populistas.

Comercio justo y comercio libre

Muchos de los problemas de la economía mundial son ejemplificados por las tensiones entre China y las economías occidentales, países con sistemas sociales y perspectivas de la gestión económica muy diferentes.

Cuando China negociaba su incorporación a la Organización Mundial del Comercio, se planteó una pregunta crucial: ¿China es una economía de mercado en el sentido estadounidense y europeo del término? Como suele suceder cuando los diplomáticos se enfrentan a una cuestión espinosa, la decisión se aplazó. El tratado de adhesión de China a la OMC firmado en diciembre de 2001 permitía a los socios comerciales del país tratar durante un período de hasta quince años con una «economía no sujeta a las leyes del mercado». Ese estatus, a su vez, significaba que a los países importadores les resultaba mucho más fácil imponer aranceles especiales a las exportaciones chinas bajo la forma de aranceles *antidumping*. Concretamente, podían usar los costes de producción

de los países más caros como representación de los auténticos costes de China, aumentando tanto la probabilidad de que hubiera *dumping* como su margen. Muchos países, como Argentina, Brasil, Chile y Corea del Sur ya han recompensado a China concediéndole el estatus de economía de mercado, pero no así Estados Unidos ni la Unión Europea.[181]

El retraso sólo ha pospuesto la escalada del conflicto comercial entre esas gigantescas economías. Por desgracia, los términos de esta batalla han asegurado que no se hiciera nada por abordar el principal defecto del régimen comercial mundial. Independientemente de que a China se le otorgue el estatus de economía de mercado, las medidas *antidumping* imperantes son inadecuadas para la tarea de hacer frente a las preocupaciones sobre el comercio injusto. Esto no se debe a que tales preocupaciones sean infundadas, sino a que van mucho más allá del *dumping*. El *antidumping* favorece el proteccionismo de la peor clase y no hace nada por los países que necesitan un espacio político legítimo.

A los economistas nunca les han entusiasmado las normas *antidumping* de la OMC. Desde un punto de vista estrictamente económico, para la economía importadora los precios por debajo de coste no son un problema mientras las empresas que adopten esa estrategia tengan pocas posibilidades de monopolizar el mercado. Por eso, por lo general las políticas nacionales relativas a la competencia requieren pruebas de prácticas contrarias a la competencia o que haya probabilidades de que se produzcan conductas predatorias. Sin embargo, según las normas de la OMC, la fijación de precios por debajo de coste por parte de los exportadores es insuficiente para imponer aranceles de importación, aun cuando se trate de una práctica competitiva habitual, como durante las crisis económicas.

Estos y otros elementos procedimentales hacen del *antidumping* la vía preferida para obtener protección frente a los rivales extranjeros cuando las cosas van mal. La OMC dispone de un

mecanismo de «salvaguarda» específico que permite a los países subir temporalmente los aranceles de importación cuando las importaciones provoquen «graves perjuicios» a las empresas nacionales. Sin embargo, en el caso de las salvaguardas, los obstáculos procedimentales son mayores, y los países que las utilizan deben compensar a los exportadores que se ven afectados negativamente por ellas.

Las cifras hablan por sí mismas. Desde la creación de la OMC en 1995, se han aplicado más de tres mil aranceles *antidumping* (con India, Estados Unidos y la Unión Europea como principales usuarios). El número correspondiente de medidas de salvaguarda es de sólo 155 (con los países en vías de desarrollo como principales usuarios). Es evidente que el *antidumping* es el remedio comercial elegido.

Pero, más allá de la economía, además de eficiencia económica, el régimen de comercio global debe abordar problemas de justicia. Cuando las empresas nacionales tienen que competir con, pongamos, empresas chinas apoyadas económicamente por un gobierno rico, el terreno de juego se altera de maneras que la mayoría de la gente consideraría inaceptables.[182] Determinados tipos de ventaja competitiva minan la legitimidad del comercio internacional, incluso si (como sucede en este ejemplo) confieren beneficios económicos agregados al país importador. De modo que el régimen *antidumping* no carece de lógica política.

Los responsables de la elaboración de políticas están muy familiarizados con esta lógica, razón por la cual el régimen *antidumping* existe tal como es, permitiendo una protección relativamente sencilla. Lo que nunca han tenido en cuenta es que el argumento de la justicia va más allá del ámbito del *dumping*. Si es injusto que las empresas nacionales tengan que competir con entidades extranjeras subvencionadas o respaldadas por sus gobiernos, ¿no será igual de injusto que los trabajadores nacionales tengan que competir con trabajadores extranjeros que no gozan de derechos laborales fundamentales como la negociación colectiva o la

protección frente a condiciones de trabajo abusivas? ¿Qué sucede con las empresas que provocan la degradación del medio ambiente, emplean a niños o presentan condiciones laborales peligrosas? ¿Acaso no son una fuente de competencia injusta?

Estas cuestiones acerca del comercio injusto son la base de la reacción contraria a la globalización. Sin embargo, las leyes mercantiles correctivas dejan poco espacio para ellas más allá del estrecho ámbito comercial de la fijación de precios por debajo de coste. Los sindicatos, las ONG en defensa de los derechos humanos, los grupos de consumidores o de defensores del medio ambiente no tienen acceso directo a la misma protección que las empresas.

Hace mucho que los expertos en comercio recelan de abrir el régimen de la OMC a cuestiones relativas a las condiciones laborales y medioambientales o a los derechos humanos por miedo a entrar en la resbaladiza senda del proteccionismo. Sin embargo, se hace cada vez más evidente que no tener en cuenta dichas cuestiones es aún más perjudicial. Negarse a reconocer que el comercio con países con modelos económicos, sociales y políticos muy diferentes plantea incertidumbres genuinas acerca de su legitimidad, no sólo menoscaba dichas relaciones comerciales, sino el régimen comercial en su totalidad.

Debemos distinguir entre dos versiones diferentes del argumento acerca de por qué el comercio puede ser problemático desde un punto de vista social o político. Hay quienes sugieren que el comercio es problemático porque redistribuye los ingresos. La base de esta afirmación es cierta, pero trivial. Casi todo lo demás que sucede en una economía de mercado redistribuye de algún modo los ingresos. La competencia tecnológica y mercantil es el origen de una incesante rotación en una economía. Asimismo, muchos otros factores, incluyendo la innovación tecnológica en favor de la mano de obra cualificada y la legislación sobre el salario mínimo, tienen consecuencias muchísimo más importantes en la distribución de la riqueza que el comercio en sí.

Por lo tanto, tiene muy poco sentido diferenciar el comercio internacional y separarlo de otros ámbitos o enfoques para abordar la desigualdad en los mercados laborales en general (sistemas fiscales progresivos, políticas del mercado laboral activas, políticas macroeconómicas sensibles al empleo, etcétera). Por ejemplo, las importaciones de Francia pueden afectar negativamente a las empresas nacionales sustituidas, pero no hay razón para tratar a las personas a las que eso les provoca pérdidas de manera diferente que a los trabajadores a los que, por ejemplo, la innovación tecnológica les afecta negativamente. Por razones de solidaridad y equidad hay una justificación coherente para compensar a quienes salen perdiendo a causa del libre comercio, pero dicha justificación sería aplicable también en el caso de la innovación. Por consiguiente, los remedios preferidos deberían ser los mismos.

Hay otra objeción social y política al comercio: el comercio vulnera normas incorporadas en nuestra organización institucional. Aquí lo que se plantea es que el comercio puede socavar la negociación social inherente a una nación e integrada en sus leyes y normativas. Pensemos, por ejemplo, en los trabajadores que tienen que competir con países en los cuales los derechos relativos a la negociación están gravemente reprimidos por gobiernos autoritarios. En la práctica, lo que se les dice a esos trabajadores es que o bien aceptan reducir sus condiciones salariales y negociadoras, o bien pierden sus empleos. En tales casos, la cuestión no sería compensar a los perdedores, porque lo que está en juego es la modificación subrepticia de las reglas del juego: la subversión de manera encubierta de la negociación social nacional. El comercio no es simplemente una relación comercial, sino una intervención en las instituciones nacionales y un instrumento para reconfigurarlas en detrimento de determinados grupos. Tendría una justificación legítima reaccionar contra ese perjuicio restringiendo directamente los flujos comerciales que se supone provocan ese efecto. Al fin y al

cabo, no sería un caso diferente al de prohibir las importaciones que vulneren, por ejemplo, las regulaciones relativas a higiene y seguridad, cosa que ya hacen la mayoría de los países.

Y esto nos conduce de nuevo al comercio justo. Con mucha frecuencia el concepto de comercio justo es ridiculizado por los economistas que lo consideran una excusa mal disimulada para el proteccionismo en interés propio. Sin embargo, si bien de manera sesgada y favorable a las corporaciones, en leyes mercantiles ya ha sido consagrado (bajo la forma de remedios *antidumping* y de salvaguarda).

De manera que más que abandonar el concepto de comercio justo, lo que deberíamos hacer es ampliarlo, tal como figura en el derecho mercantil, para que incluya el *dumping* social. Del mismo modo que pueden imponer aranceles a los bienes que se venden por debajo del precio de coste, los países deberían poder limitar las importaciones que amenacen de manera manifiesta las regulaciones nacionales. En mi libro *La paradoja de la globalización* analizo cómo debería ser ese proceso. ¡En mi opinión, esto no haría que el régimen comercial cayese en un proteccionismo más abusivo que el que representan las actuales prácticas *antidumping*!

La ventaja de contemplar el comercio justo desde este punto de vista es que permite trazar una línea clara que separe los flujos comerciales que ponen en peligro la organización política nacional de los que no lo hacen. Por ejemplo, existe una distinción clara entre situaciones en las cuales los salarios bajos de un socio comercial se deben a la baja productividad y aquellas en que se vulneran los derechos laborales (incluyendo, por ejemplo, la ausencia de negociación colectiva o la libertad de asociación). Ambas pueden tener consecuencias distributivas a escala nacional, pero sólo existe un problema de comercio injusto en el segundo caso.

Los economistas deberían estar más dispuestos a aceptar que en determinadas circunstancias es posible que el comercio no apruebe el examen de la justicia o la legitimidad. Paradójicamente, esto reforzaría su defensa del comercio internacional en la mayor

parte de los casos en que el examen es aprobado con facilidad. Ello les permitiría plantear las preocupaciones populares acerca de la justicia comercial sin minar por ello el argumento general en favor del comercio.

Los defensores de la globalización sermonean incesantemente al resto del mundo sobre cómo los países deberían modificar sus políticas de actuación y sus instituciones para ampliar el comercio internacional y resultar más atractivos para los inversores extranjeros. Esta forma de pensar confunde el medio con el fin. La globalización debería ser un instrumento para lograr los objetivos de las sociedades: prosperidad, estabilidad, libertad y calidad de vida. Tanto si la globalización emprende una carrera descendente como si no, podemos salir del estancamiento entre partidarios y detractores de la globalización admitiendo una premisa muy sencilla: no es aceptable el *dumping* social que mina las prácticas nacionales democráticamente legítimas.

El principio descarta el extremismo en ambos bandos. Impide que los globalizadores tengan ventaja en los casos en que el comercio y la financiación internacionales son una forma subrepticia de erosionar las condiciones nacionales generalmente aceptadas. En la misma línea, impide a los proteccionistas obtener beneficios a expensas del resto de la sociedad cuando no hay un objetivo público significativo en juego. En casos menos evidentes, en los cuales hay que lograr un equilibrio entre diferentes valores, el principio plantea un debate interno, la mejor forma de abordar los temas políticos complejos.

Cabe suponer cuáles serían las preguntas que plantearía un debate político nacional. ¿Cuánto trastorno social o político provoca el comercio en cuestión? ¿Cuánto apoyo nacional reciben las prácticas, normativas o condiciones en juego? ¿Los efectos adversos los padecen en especial los miembros más desfavorecidos de la sociedad? ¿Cómo son los beneficios económicos compensatorios, si es que existen? ¿Existen formas alternativas de alcanzar los

objetivos sociales y económicos deseados sin restringir el comercio y la financiación internacionales? ¿Qué dicen al respecto las pruebas relevantes, tanto económicas como científicas?

Si el proceso político es transparente e inclusivo, de manera natural esta clase de preguntas serán planteadas por las fuerzas de la competencia entre grupos de interés, tanto favorables como contrarios al comercio. No cabe duda de que no existen mecanismos infalibles para determinar si las normas en cuestión gozan de un «amplio apoyo popular» ni si están siendo «manifiestamente amenazadas» por el comercio. La política democrática es confusa y no siempre «acierta». No obstante, cuando tenemos que buscar el equilibrio entre diferentes valores e intereses, no hay nada más a lo que recurrir.

La peor de las soluciones es sacar estas cuestiones del ámbito del debate democrático y dejarlas en manos de los tecnócratas o de los organismos internacionales. No garantiza la legitimidad ni los beneficios económicos. Los tratados internacionales *pueden* hacer una aportación importante, pero su papel consiste en reforzar la integridad del proceso democrático, no en sustituirlo.

Al negarse a admitir la posibilidad del *dumping* social —y al no lograr ponerle remedio— la tecnocracia comercial ha abierto la puerta a los populistas y demagogos del comercio. Ha permitido que se ataque el comercio en general en lugar de los problemas específicos que probablemente constituyen una parte muy pequeña de las importaciones. Se trata de un claro ejemplo de cómo los puristas del comercio perjudican su propia causa.

Algunos tratados comerciales regionales sí tienen en cuenta las preocupaciones acerca del *dumping* social, pero creo que tratar de «mejorar» las condiciones laborales, medioambientales o sociales de otros países mediante tratados comerciales es, por lo general, ineficaz y, además, equivocado, en la medida que pone en primer término los intereses comerciales cuando nos encontramos ante un problema de desarrollo más profundo. Hay una diferencia importante, que a menudo se pasa por alto en los debates acerca

del comercio justo, entre utilizar la política comercial para impedir la degradación de las condiciones nacionales y utilizarla para exportar nuestras condiciones a otros países. Lo primero es legítimo, lo segundo no tanto.

Aunque nos preocupen los derechos humanos, las condiciones laborales y la protección medioambiental en otros países, deberíamos perseguir esos objetivos en otros foros internacionales, dedicados específicamente a ellos, y no mediante acuerdos comerciales. Si Vietnam tiene un problema laboral, no nos engañemos pensando que podemos solucionarlo mediante el TPP. Y si ese problema amenaza con socavar nuestras propias condiciones laborales, abordémoslo como un ejemplo de *dumping* social, mediante remedios comerciales nacionales.

Reconozco que estas consideraciones no concuerdan con las ideas preestablecidas sobre el comercio. Populistas como el presidente Donald Trump han identificado de manera correcta el malestar con relación al comercio y lo han aprovechado. Sin embargo, exageran enormemente la importancia real de la cuestión de la «justicia» y parecen decididos a solucionar un problema quirúrgico con un mazo.

Mientras tanto, los economistas aciertan al señalar que el comercio solamente tiene ligeras repercusiones en los principales problemas económicos actuales: la desindustrialización y la desigualdad de ingresos. Tienen razón al pensar que las consecuencias distributivas del comercio se abordan mejor con programas que imponen redes de seguridad y remedios no comerciales. Sin embargo, han minimizado de forma sistemática esas consecuencias, en especial cuando los necesarios programas compensatorios han permanecido sobre el papel. Y parecen incapaces de captar el meollo de la preocupación pública sobre el *dumping* social.

Por último, las opiniones progresistas y sus aliados alineados con el movimiento laboral en Estados Unidos han sido plenamente conscientes del potencial del *dumping* social. Sin embargo, quieren

combatirlo con renovadas medidas de gobierno global que son, en el mejor de los casos, ineficaces y, en el peor, la causa de la reacción populista contraria en los países sujetos a ellas.

Responder a la crisis económica y política de nuestro tiempo requiere que recuperemos un equilibrio saludable entre una economía global abierta y las prerrogativas del Estado-nación. Eso, a su vez, requiere que seamos honestos sobre las consecuencias del comercio, en concreto sobre las tensiones que provoca en nuestros pactos sociales junto a las oportunidades económicas.

Nada de esto implica, por ejemplo, que las democracias no deban tener relaciones comerciales con países no democráticos o en los que se produzcan abusos en materia laboral. La cuestión es que la lógica comercial no es el único factor que debería regir las relaciones económicas. No podemos eludir y, por lo tanto, debemos afrontar el dilema de que los beneficios procedentes del comercio se producen en ocasiones a expensas de la organización social nacional. El debate y la deliberación públicos son la única vía para que las democracias puedan hacer frente a los valores y contrapartidas que hay en juego. Las disputas comerciales con China y otros países son una oportunidad para airear —en lugar de reprimir— estas cuestiones, y un paso adelante para, en última instancia, democratizar el régimen comercial mundial.

¿Conflicto entre el norte y el sur?

Esta clase de comercio justo no es anticomercial; todo lo contrario. Globalmente, el principio de justicia debería incluir un margen para que los países más pobres hicieran crecer sus economías. Eso no significa endilgarles, tal como suelen hacer los tratados regionales actuales, las medidas restrictivas sobre propiedad intelectual, políticas industriales, regulaciones de cuentas de capital y derechos de los inversores. Para los progresistas preocupados tanto por la desigualdad en las naciones ricas como por la pobreza en el resto

del mundo, la buena noticia es que en verdad es posible avanzar en ambos frentes. Sin embargo, para ello debemos modificar de manera drástica nuestro enfoque de los tratados comerciales.

En la actualidad, el régimen comercial mundial está impulsado por una peculiar lógica mercantilista: tú bajas tus barreras a cambio de que yo baje las mías. Desde el punto de vista económico, esta lógica de «intercambio en el acceso al mercado» no tiene demasiada justificación, pero ha tenido un éxito considerable a la hora de promover la expansión comercial. Ahora que la economía mundial ya es muy abierta, ha perdido su utilidad y provoca más problemas de los que soluciona.

Los principios que he expuesto antes la sustituirían por una lógica diferente; la del «intercambio de espacio político». Tanto las naciones pobres como las ricas necesitan más espacio para tratar de alcanzar sus respectivos objetivos: las primeras para reestructurar sus economías y promover nuevas industrias y las segundas para abordar cuestiones nacionales acerca de la desigualdad y la justicia distributiva. Los progresistas no deberían dejarse convencer por un relato falso y contraproducente que contrapone los intereses de los pobres globales frente a los intereses de las clases bajas y medias de las naciones ricas. Con la suficiente imaginación desde el punto de vista institucional, el régimen comercial puede reformarse en beneficio de ambos miembros de la ecuación.

Ciudadanos nacionales, conciencia global

Reconocer la centralidad de los Estados-nación y la futilidad del gobierno global es compatible con reorientar los intereses nacionales, con el tiempo, en una dirección más global. Avanzar por ese camino requeriría que los ciudadanos nacionales reconociesen que sus intereses van más allá de sus fronteras estatales. Al menos en principio, los gobiernos nacionales son responsables de sus

propios ciudadanos. De modo que cuanto más global sea la percepción de sus intereses, más responsable globalmente será la política nacional.

Esto puede parecer una quimera, pero algo en este sentido ya lleva un tiempo sucediendo. La campaña global en favor de la reducción de la deuda de los países pobres fue orquestada por organizaciones no gubernamentales que lograron movilizar a jóvenes de los países ricos para que presionaran a sus gobiernos. Las empresas multinacionales son plenamente conscientes de la eficacia de esas campañas ciudadanas por haber sido obligadas a aumentar su transparencia y a modificar sus prácticas laborales en todo el mundo. Con un considerable apoyo de la opinión pública, algunos gobiernos han perseguido a líderes políticos extranjeros que habían cometido delitos contra los derechos humanos. Nancy Birdsall, presidenta del Centro para el Desarrollo Global, cita el ejemplo de un ciudadano ghanés que declaró ante el Congreso de Estados Unidos con la esperanza de convencer a los altos funcionarios estadounidenses para que presionen al Banco Mundial para que cambie su postura sobre las tarifas de los usuarios en África.

La principal ventaja potencial de esos esfuerzos desde abajo por «globalizar» los gobiernos nacionales puede encontrarse en las políticas medioambientales, en especial en las destinadas a mitigar el cambio climático, el problema global más intratable de todos. Aunque resulte curioso, algunas de las iniciativas más importantes para poner coto a los gases de efecto invernadero y promover el desarrollo ecológico son producto de presiones políticas locales. Andrew Steer, presidente del Instituto de Recursos Mundial, señala que hoy en día más de cincuenta países en vías de desarrollo están aplicando políticas costosas para mitigar el cambio climático. Teniendo en cuenta la naturaleza universal del problema, desde el punto de vista del interés nacional eso no tiene ningún sentido.

Algunas políticas están impulsadas por el deseo de obtener una ventaja competitiva, como es el caso del apoyo de China a las industrias ecológicas. Sin embargo, cuando los votantes son

globalmente conscientes y están concienciados acerca de la preservación del medio ambiente, una buena política climática puede ser también una buena forma de hacer política.

Pensemos, por ejemplo, en California, que a principios de 2012 puso en marcha un sistema de derechos de emisión que pretende reducir en 2020 las emisiones de carbono a los niveles de 1990. Mientras la acción global permanecía estancada en frenar las emisiones, grupos de activistas medioambientales y ciudadanos concienciados lograron que se aprobase el plan frente a la oposición de grupos empresariales, y el entonces gobernador republicano Arnold Schwarzenegger lo convirtió en ley en 2006. Si resulta un éxito y mantiene su popularidad podría convertirse en un modelo para todo el país.

Sondeos globales como la Encuesta Mundial de Valores indican que aún queda mucho trecho por recorrer: el sentimiento de ciudadanía global tiende a situarse entre 15 y 20 puntos porcentuales por debajo del de ciudadanía nacional. Sin embargo, la brecha es menor entre los jóvenes, las personas con más formación y las clases profesionales. Quienes se consideran en la cúspide de la estructura de clases tienen una mentalidad considerablemente más global que quienes se consideran pertenecientes a las clases más bajas.

Como ya he señalado, la «ciudadanía global» será siempre una metáfora mediocre, porque nunca habrá un gobierno mundial que administre una comunidad política de ámbito mundial. Sin embargo, cuanto más global sea nuestra mentalidad y cuanto más expresemos nuestra preferencia por ella a nuestros gobiernos, menos necesidad tendremos de perseguir la quimera de un gobierno global.

Capítulo 11

Políticas de crecimiento para el futuro

Los acuerdos globales que dejan espacio a la autonomía política deben ser complementados con políticas nacionales que utilicen adecuadamente ese espacio. Esto significa aplicar estrategias económicas que sean a la vez impulsoras de la productividad y socialmente incluyentes. Nos enfrentamos a una incertidumbre considerable sobre lo que funcionará en un entorno global marcado por una importante dualidad económica y tecnológica, tanto dentro de las naciones como entre ellas. Sin embargo, la buena noticia es que buenas ideas no faltan. Empezaré por los retos a los que se enfrentan las naciones en vías de desarrollo y, a continuación, me referiré a las economías avanzadas.

¿Liderarán las naciones en vías de desarrollo la economía mundial?

El futuro de la economía global está cada vez más en manos de las naciones pobres. Estados Unidos y Europa siguen combatiendo como colosos heridos víctimas de sus excesos financieros y su parálisis política. En el mejor de los casos, parecen condenados a años de bajo crecimiento, desigualdad creciente y posibles conflictos sociales.

Mientras tanto, gran parte del resto del mundo está rebosante de energía y esperanza. China ya es la mayor economía del mundo y los países emergentes y en vías de desarrollo son responsables de

más de la mitad de la producción mundial. África, durante mucho tiempo sinónimo de fracaso económico, ha sido rebautizada por McKinsey como la tierra «de los leones en movimiento».

Como suele suceder, la ficción es la que mejor refleja el cambio de actitud. *Una súper triste historia de amor*, novela cómica de 2010 escrita por Gary Shteyngart, es una referencia magnífica sobre lo que nos espera.[183] Ambientada en un futuro próximo, la novela transcurre en unos Estados Unidos sumidos en la ruina financiera y la dictadura unipartidista y envueltos en otra aventura extranjera sin sentido, en esta ocasión en Venezuela. Todo el trabajo real en las empresas es realizado por inmigrantes cualificados. Las universidades de la Ivy League han adoptado los nombres de sus homólogas asiáticas para sobrevivir, la economía está en deuda con el banco central de China y los «dólares americanos vinculados al yuan» han sustituido como activo más seguro a la moneda habitual.

Pero ¿pueden realmente los países en vías de desarrollo dirigir la economía mundial? Gran parte del optimismo con relación a sus perspectivas económicas es resultado de la extrapolación. La década que precedió a la crisis financiera fue, en muchos sentidos, la mejor que había experimentado jamás el mundo en vías de desarrollo. El crecimiento se expandió mucho más allá de unos cuantos países asiáticos y, por primera vez desde la década de los cincuenta, la inmensa mayoría de las naciones pobres experimentaron lo que los economistas denominan convergencia: una reducción de la brecha de ingresos que las separa de los países ricos.

Pero fue una época especial con mucho viento de cola. Los precios de las materias primas eran altos, lo cual beneficiaba en especial a los países africanos y latinoamericanos. La financiación externa era abundante y barata. Muchos países de África tocaron fondo y se recuperaron tras largos períodos de guerra civil y crisis económica. Y, por supuesto, en los países avanzados hubo un rápido crecimiento que impulsó los volúmenes comerciales hasta alcanzar cifras sin precedentes. No todas esas condiciones se dieron en la situación posterior a la crisis.

En principio, el bajo crecimiento de los países avanzados no tiene por qué ser un obstáculo para el rendimiento de las naciones pobres. En última instancia, el crecimiento depende de factores del lado de la oferta: la inversión en nuevas tecnologías y su adquisición. Las tecnologías que están al alcance de los países pobres no desaparecen cuando el crecimiento en los países avanzados se ralentiza. Por lo tanto, el potencial de crecimiento viene determinado por la capacidad de los países atrasados para cerrar la brecha con la frontera de la tecnología, no por la rapidez con que avance dicha frontera.

La mala noticia es que todavía carecemos del conocimiento adecuado para saber cuándo se logra este potencial y tiene lugar la convergencia. No tenemos una buena respuesta sobre el tipo de políticas que generan un crecimiento autosostenible. Incluso los casos más manifiestamente exitosos han sido sometidos a interpretaciones contradictorias. Para algunos el milagro económico asiático se debió a la liberalización de los mercados, mientras que otros piensan que la clave estuvo en la intervención estatal. Demasiadas aceleraciones del crecimiento han acabado perdiendo gas.

Los optimistas creen que esta vez es diferente. Creen que las reformas de la década de los noventa —la mejora de la política macroeconómica, una mayor apertura y más democracia— han situado al mundo en vías de desarrollo en la senda del crecimiento sostenido. Según prevén muchos analistas, el crecimiento será fácil para los países pobres con poblaciones jóvenes con acceso a tecnologías baratas procedentes del extranjero.

Mi interpretación de las pruebas me hace ser más cauteloso. Desde luego, hay que celebrar que en la mayor parte del mundo en vías de desarrollo las políticas inflacionistas hayan sido desterradas y que el gobierno en general haya mejorado. Pero, en su conjunto, se trata de factores que incrementan la resistencia económica a los *shocks* e impiden el desplome económico. Para poner en marcha y mantener un crecimiento elevado se requiere algo fundamental:

políticas orientadas a la producción que estimulen un cambio estructural continuado y fomenten el empleo en nuevas actividades económicas, en especial en las industrias manufactureras. El crecimiento que depende de los flujos de entrada de capital o del auge de las materias primas tiende a ser de corta duración. El verdadero crecimiento requiere diseñar un sistema de palos y zanahorias para persuadir al sector privado de que invierta en nuevas industrias que, de no ser así, no existirían, y hacerlo con la mínima corrupción y los conocimientos adecuados.

Si la historia nos sirve de guía, la cantidad de países capaces de llevar a cabo esto seguirá siendo pequeña. El proceso de desindustrialización prematura al que me he referido antes irá claramente en contra. De modo que aunque haya menos desplomes económicos gracias a una mejor gestión macroeconómica, es probable que el crecimiento elevado siga siendo esporádico y excepcional. Por lo general, puede haber cierta mejora en cuanto a los resultados respecto al pasado, pero no tan espectacular como la esperada por los optimistas.

La gran pregunta de la economía mundial es si los países avanzados en dificultades económicas serán capaces de dejar sitio a las naciones en vías de desarrollo que están creciendo con rapidez. Gran parte del crecimiento de estas últimas procederá de los avances en industrias manufactureras y de servicios en las que tradicionalmente los países ricos han ocupado una posición dominante. En el norte, las consecuencias para el empleo serán problemáticas, en especial en el contexto de una escasez de puestos de trabajo bien remunerados. Es posible que sea inevitable la aparición de conflictos sociales que pongan en peligro el respaldo político a la apertura económica. En la línea de lo expuesto antes, será decisivo rediseñar las normas comerciales mundiales para proporcionar el espacio político adecuado tanto a las naciones ricas como a las pobres.

La brecha de la transformación estructural

Fijémonos en los desafíos a los que se enfrenta la zona más pobre del mundo, el África subsahariana. Considerada en términos económicos durante mucho tiempo como un caso perdido, el África subsahariana ha experimentado sus mejores resultados en cuanto a crecimiento durante los años inmediatamente posteriores a la independencia. Ha contribuido a ello la bonanza de recursos naturales, pero las buenas noticias se extienden más allá de los países ricos en recursos naturales. Países como Etiopía, Ruanda y Uganda, entre otros, han crecido desde mediados de la década de los noventa al ritmo de los países de Asia Oriental. Los líderes empresariales y políticos de África están rebosantes de optimismo sobre el futuro del continente.

La cuestión es si estos resultados serán sostenibles. Hasta la fecha, el crecimiento ha sido impulsado por una combinación de recursos externos (ayudas, alivio de la deuda o auge de las materias primas) y la supresión de algunas de las peores distorsiones políticas del pasado. La productividad nacional ha experimentado un fuerte impulso gracias al aumento de la demanda de bienes y servicios nacionales (en especial de estos últimos), un aumento de la inversión pública y un uso más eficiente de los recursos. El problema es que no está claro de dónde procederá en el futuro el aumento de la productividad.

El problema subyacente es la debilidad de la transformación estructural de estas economías. Los países de Asia Oriental crecieron con rapidez replicando, en un espacio temporal mucho más corto, lo que hicieron los países avanzados actuales tras la revolución industrial. Convirtieron a sus agricultores en trabajadores industriales, diversificaron sus economías y exportaron una serie de bienes cada vez más sofisticados. Pocos de esos procesos están sucediendo en África. Como dicen los investigadores del African

Center for Economic Transformation, con sede en Acra (Ghana), el continente está «creciendo con rapidez y transformándose con lentitud».

En principio, es enorme el potencial de la región para una industrialización que requerirá abundante mano de obra. Un fabricante de zapatos chino, por ejemplo, paga a sus trabajadores etíopes una décima parte de lo que les paga a sus trabajadores en China. Mediante formación a escala local, puede incrementar el nivel de productividad de los trabajadores etíopes hasta la mitad o más del de los chinos. El ahorro en mano de obra compensa con creces otros costes adicionales derivados de hacer negocios en un entorno africano, tales como las infraestructuras deficientes y el papeleo burocrático.

Sin embargo, las cifras globales muestran una situación preocupante. Menos del 10 por ciento de los trabajadores africanos encuentran empleo en el sector industrial y, de éstos, sólo una ínfima parte —uno de cada diez— son empleados por empresas modernas y formales con una tecnología adecuada. Lamentablemente, en este sentido, a pesar de los elevados índices de crecimiento, ha habido muy pocas mejoras. De hecho, el África subsahariana está menos industrializada hoy en día que en la década de los ochenta. La inversión privada en las industrias modernas, en especial en las que no se dedican a la comercialización de recursos naturales, no ha aumentado y sigue siendo demasiado baja para soportar la transformación estructural. La rápida digitalización y automatización de muchas industrias que tradicionalmente necesitaban de abundante mano de obra dificultará aún más que África deje huella en el ámbito industrial. En cuanto sea posible producir zapatos de manera barata mediante tecnologías de impresión en 3D, los beneficiados serán países como Alemania, no Etiopía.

Como sucede en todos los países en vías de desarrollo, los agricultores africanos se desplazan en masa a las ciudades. Sin embargo, tal como muestra un estudio del Groningen Growth and

Development Center, los emigrantes rurales no acaban incorporándose a industrias manufactureras modernas como fue el caso de Asia Oriental, sino en servicios como el comercio y la distribución al por menor.[184] Aunque la productividad de esos servicios es mayor que la de gran parte de la agricultura, en África no son tecnológicamente dinámicos y se están quedando atrás a escala mundial.

Veamos, por ejemplo, el caso de Ruanda, una historia de éxito muy pregonada en la cual desde 1995 el PIB ha aumentado, como media, la friolera de un 9,6 por ciento anual (con un aumento de los ingresos per cápita del 5,2 por ciento anual). Como muestra Xin-shen Diao, del International Food Policy Research Institute, este crecimiento fue impulsado por servicios no comercializables, en especial la construcción y el transporte, así como hoteles y restaurantes. El sector público domina la inversión y el grueso de la inversión pública está financiado por subvenciones extranjeras. La ayuda extranjera ha provocado la revalorización del tipo de cambio real, agravando las dificultades a las que se enfrentan las industrias y otras empresas comercializadoras.

Nada de esto debe hacernos olvidar los avances realizados por Ruanda para reducir la pobreza, los cuales se traducen en reformas en el ámbito de la sanidad, la educación y la política en general. Es indiscutible que esas mejoras han elevado los ingresos potenciales del país. No obstante, las mejoras en el gobierno y en el capital humano no necesariamente se traducen en dinamismo económico. Lo que les falta a Ruanda y a otros países africanos son industrias comerciales modernas que puedan transformar el potencial en realidad actuando como motor del aumento de la productividad nacional.

La característica dominante del panorama económico africano —un sector informal que comprende microempresas, producción familiar y actividades no oficiales— es que absorbe la creciente mano de obra urbana y actúa como red de seguridad social. Sin embargo, las pruebas indican que no puede proporcionar el

dinamismo productivo que falta. Diversos estudios muestran que son muy pocas las microempresas que logran crecer y salir de la informalidad, del mismo modo que la mayoría de las compañías afianzadas no empiezan siendo empresas pequeñas e informales.

Los optimistas dicen que la buena noticia sobre la transformación estructural de África todavía no se ha reflejado en los datos macroeconómicos. Puede que tengan razón. Pero si no la tienen, es posible que África se enfrente a serias dificultades en las décadas venideras.

La mitad de la población del África subsahariana tiene menos de veinticinco años. Según el Banco Mundial, cada año hay cinco millones de personas más que cumplen quince años, «atravesando el umbral de la infancia a la edad adulta». Dado el ritmo lento de la transformación estructural positiva, el Banco prevé que a lo largo de la próxima década, sólo uno de cada cuatro jóvenes africanos encontrará un empleo normal como trabajador asalariado, y únicamente una pequeña proporción de ellos lo hará en el sector formal de las empresas modernas.

Dos décadas de expansión económica en el África subsahariana han hecho aumentar las expectativas de la población joven de encontrar buenos empleos sin que haya aumentado demasiado la capacidad de ofrecer dichos empleos. Ésas son las condiciones que hacen que sea probable que se produzcan protestas sociales e inestabilidad política. La planificación económica basada en simples extrapolaciones del crecimiento reciente exacerbará la discrepancia. En lugar de eso, es posible que los líderes políticos africanos tengan que gestionar a la baja dichas expectativas, trabajando al mismo tiempo para elevar el ritmo de la transformación estructural y la inclusión social.

De vuelta a los fundamentos en las naciones en vías de desarrollo

Para las economías en vías de desarrollo, los tres fundamentos clave del crecimiento son los siguientes: la adquisición de conocimientos y la formación de los trabajadores; la mejora de las instituciones y del gobierno; y la transformación estructural pasando de actividades de baja productividad a actividades con alta productividad (ejemplificadas por la industrialización). Lo habitual es que durante varias décadas el crecimiento rápido al estilo de Asia Oriental necesite una importante dosis de transformación estructural, con un avance constante en el ámbito de la educación y las instituciones que proporcione las bases a largo plazo para la convergencia con las economías avanzadas.

La industrialización prematura descarta el camino tradicional de la especialización en una serie de industrias orientadas a la exportación. De modo que las naciones en vías de desarrollo deben basarse más en los fundamentos a largo plazo de la educación y las instituciones. Éstos sí que generan crecimiento y, en definitiva, son indispensables. Sin embargo, en el mejor de los casos, generan un crecimiento per cápita de entre el 2 y el 3 por ciento, no entre el 7 y el 8 por ciento de Asia Oriental.

Comparemos los casos de India y China. China creció construyendo fábricas y llenándolas de campesinos con escasa formación. La transformación generó un aumento instantáneo de la productividad. La ventaja comparativa de India radica en servicios relativamente cualificados —como las TIC— que no pueden absorber más que una minúscula porción de la mano de obra en su mayoría no cualificada del país. Tendrán que transcurrir muchas décadas para que el nivel medio de cualificación en India alcance un punto en el que pueda elevar de manera significativa la productividad de la economía. De manera que el potencial de crecimiento a medio plazo de India está muy por debajo de las cifras de China en las últimas décadas. Un aumento considerable de la inversión en infraestructuras y de las reformas políticas puede marcar la diferencia, pero sólo hasta cierto punto.

Por otra parte, en la carrera del crecimiento, ser la tortuga en lugar de la liebre también puede ser una ventaja. Quizá los países que se basen en la constante acumulación de aptitudes en el conjunto de la economía y en un mejor gobierno no crezcan tan rápido, pero serán más estables, menos propensos a las crisis y tendrán más probabilidades de acabar convergiendo con países avanzados. Los logros económicos de China son innegables. Sin embargo, sigue siendo un país autoritario en el que el Partido Comunista ostenta el monopolio político. Por consiguiente, los retos de la transformación política e institucional a los que se enfrenta China son inmensamente mayores que los de India y, en consecuencia, es igualmente mayor la incertidumbre a la que tiene que hacer frente un inversor a largo plazo.

Durante la última década y media, la financiación exterior barata, abundantes flujos de entrada de capital y períodos de auge de las materias primas ayudaron a ocultar muchas de esas tachas e impulsaron el crecimiento en los mercados emergentes. En los próximos años, la economía mundial no será tan favorable. Será más fácil distinguir a aquellos países que hayan reforzado verdaderamente sus fundamentos económicos y políticos de aquellos que hayan remoloneado basándose en relatos falsos y en el apetito de los inversores por los mercados emergentes.

Lo que el mundo necesita de las naciones en vías de desarrollo

En 2001, Jim O'Neill de Goldman Sachs acuñó el célebre término BRIC para referirse a las cuatro principales economías en vías de desarrollo del mundo: Brasil, Rusia, India y China.[185] Casi dos décadas más tarde, prácticamente lo único que las cuatro tienen en común es que son las únicas que figuran entre las quince más

importantes del mundo (calculadas en dólares ajustados por la paridad de poder adquisitivo) que no son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Los países tienen estructuras económicas muy diferentes: Rusia y Brasil dependen de las materias primas, India de los servicios y China de la fabricación. Brasil e India son democracias, mientras que China y Rusia está claro que no lo son. Como ha escrito Joe Nye, Rusia es una superpotencia en decadencia, mientras que China y (menos ostensiblemente) las otras dos, están en auge.

Sin embargo, en un curioso ejemplo de cómo la naturaleza imita al arte, los BRICS —los cuatro países originales a los que ahora se les ha unido Sudáfrica— han formado una agrupación propia con reuniones periódicas e iniciativas políticas. Su proyecto más ambicioso hasta la fecha es la creación de un banco de desarrollo en 2014.

El «Nuevo Banco de Desarrollo» se centra en el desarrollo de infraestructuras. Según los líderes de los BRICS, la inversión en infraestructuras en países en vías de desarrollo se ve limitada por una «insuficiente financiación a largo plazo e insuficiente inversión extranjera directa». Se han comprometido a realizar una aportación de capital inicial al banco que sea «sustancial y suficiente para que en efecto el banco pueda financiar la creación de infraestructuras». Una segunda iniciativa, anunciada en Durban en 2013, es la creación de una reserva de contingencia de 100.000 millones de dólares para hacer frente a «necesidades de liquidez a corto plazo».[186]

El hecho de que las principales economías del mundo en vías de desarrollo hablen con regularidad entre ellas y lleven a cabo iniciativas comunes no puede ser más que motivo de celebración. Sin embargo, resulta decepcionante que hayan decidido que su primera colaboración importante se centre en la financiación de infraestructuras. Este enfoque representa la visión del desarrollo económico propia de la década de los cincuenta, la cual ha sido superada desde hace mucho tiempo por una perspectiva mucho más heterogénea que reconoce gran variedad de limitaciones —desde la

mala gestión hasta fallos del mercado— de diversa importancia en diferentes países. Podría decirse incluso que la economía global actual sufre un exceso y no una insuficiencia de financiación internacional.

Lo que el mundo necesita de los BRICS no es otro banco de desarrollo, sino un mayor liderazgo en los problemas globales actuales. Las naciones del BRICS comprenden alrededor de la mitad de la población mundial y la mayor parte del potencial económico sin explotar. Si la comunidad global no consigue abordar los importantes desafíos a los que se enfrenta —desde la necesidad de una arquitectura económica global sólida hasta la lucha contra el cambio climático— serán las que pagarán el precio más alto. Con todo, hasta la fecha, estos países han jugado unos papeles más bien poco imaginativos e irrelevantes en foros internacionales como el G20 o la Organización Mundial del Comercio. Cuando se han hecho oír ha sido principalmente para tratar de cumplir intereses nacionales particulares.

Hasta ahora, la economía mundial ha estado sometida a una serie de ideas e instituciones emanadas de los países occidentales avanzados. Estados Unidos nos dio la doctrina del materialismo liberal basado en normas; el sistema tenía muchas imperfecciones, pero éstas no hacían más que resaltar los elevados principios por los que, en general, se regía el régimen. Europa aportó los valores democráticos, la solidaridad social y, a pesar de todos sus problemas actuales, el principal hito de la ingeniería institucional del siglo: la Unión Europea. Esas viejas potencias no tienen ni la legitimidad ni el poder para sostener el orden global en el futuro.

Las nuevas potencias emergentes deben demostrar qué representan y qué valores expresarán y divulgarán. Deben desarrollar su visión de una nueva economía global más allá de las protestas por la estructura asimétrica de poder. Desgraciadamente, todavía no está claro si se inclinarán por ir más allá de sus intereses inmediatos para abordar los desafíos mundiales comunes.

Su propia experiencia en cuanto al desarrollo hace que países como China, India o Brasil se opongan al fundamentalismo del mercado y aboguen de manera natural por la diversidad institucional y la experimentación pragmática en la economía mundial. Pueden partir de su experiencia para articular un nuevo relato global que ponga énfasis en la economía real por encima de la financiación, en la diversidad política por encima de la armonización, en el espacio político nacional por encima de las limitaciones externas y en la inclusión social por encima del elitismo tecnocrático. Deben dejar de suplicar y actuar como auténticos líderes, conscientes de que los demás, incluidos los países avanzados, también se enfrentan a retos que, en ocasiones, requieren políticas que ponen la economía nacional por delante de la global. Y deben trabajar para defender los principios fundamentales que tan bien han funcionado durante los últimos sesenta años: la no discriminación y el multilateralismo.

Pero, en definitiva, los BRICS deben predicar también con el ejemplo. El tratamiento de los derechos humanos por parte de China y Rusia así como su supresión de la disidencia política son incompatibles con el liderazgo global. Estos regímenes autoritarios deben reformarse si quieren hacer alguna reivindicación moral en el extranjero.

La rentabilidad de la inversión pública

La idea de que la inversión pública en infraestructuras —carreteras, presas y plantas energéticas— es un motor indispensable para el crecimiento económico ha tenido siempre mucho tirón entre los responsables de la elaboración de políticas de las naciones pobres. Estuvo detrás de los primeros programas de ayuda al desarrollo tras la segunda guerra mundial, cuando el Banco Mundial y donantes bilaterales destinaban recursos a las naciones que acababan de lograr la independencia para financiar grandes proyectos de infraestructuras. Es también la idea que ha motivado la creación del

nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB por sus siglas en inglés), una iniciativa encabezada por China que aspira a cubrir la supuesta brecha de ocho billones de dólares en infraestructuras de la región. El gigantesco plan de China denominado «One Belt, One Road» (un cinturón, una ruta) es un intento de proyectar el creciente poder del país y, al mismo tiempo, mantener su elevado índice de crecimiento económico.

Hace mucho que este modelo de crecimiento impulsado por la inversión pública —a menudo denominado despectivamente «fundamentalismo del capital»— pasó de moda entre los expertos en desarrollo. Desde la década de los setenta, los economistas han aconsejado a los responsables de la elaboración de políticas reducir la importancia del sector público, el capital físico y las infraestructuras y priorizar los mercados privados, el capital humano (conocimientos y formación) y las reformas en el gobierno y las instituciones. Como consecuencia de ello, todo indica que las estrategias de desarrollo se han transformado por completo.

Sin embargo, si nos fijamos en los países que continúan creciendo con rapidez —a pesar de las últimas adversidades económicas— veremos que la inversión pública está haciendo gran parte del trabajo.

En África, Etiopía es el ejemplo de éxito más asombroso de la última década. Desde 2004, su economía ha crecido a un ritmo medio anual superior al 10 por ciento, presentando unas mejoras considerables en lo referente a pobreza y sanidad. A diferencia de muchos otros en el continente, el país es pobre en recursos naturales y no se vio beneficiado por el auge de las materias primas. Tampoco tuvieron demasiada trascendencia la liberalización económica y las reformas estructurales del tipo de las recomendadas habitualmente por el Banco Mundial y otros donantes.

El elevado crecimiento fue consecuencia de un enorme aumento de la inversión pública, que pasó del 5 por ciento del PIB a principios de la década de los noventa al 19 por ciento en 2011 (según el Banco Mundial, la tercera más alta del mundo). El gobierno etíope se

sumió en un gasto desenfrenado, construyendo carreteras, vías férreas, plantas energéticas y un sistema de ampliación agrícola que aumentó considerablemente la productividad en las zonas rurales en las que reside la mayor parte de la población pobre. En parte los gastos fueron financiados por la ayuda internacional y en parte por políticas heterodoxas (como la represión financiera) que canalizaron los ahorros privados hacia el gobierno.

En India, el rápido crecimiento también está sustentado por un aumento sustancial de la inversión en general, que en la actualidad se sitúa en torno a un tercio del PIB. Gran parte de este aumento procedía de fuentes privadas, ya que desde principios de la década de los ochenta se fueron soltando las cadenas del sector empresarial. Sin embargo, el sector público sigue desempeñando un papel importante. El gobierno ha tenido que intervenir, ya que en los últimos años han vacilado tanto la inversión privada como el aumento de la productividad total de los factores. Hoy en día, lo que ayuda a mantener el impulso del crecimiento de la India es la inversión pública. Arvind Subramanian, principal asesor económico del gobierno, dice: «Creo que los dos sectores que están frenando la economía son las inversiones privadas y las exportaciones. Por eso... la inversión pública va a llenar ese vacío».[187]

Por lo que respecta a América Latina, Bolivia es uno de los pocos exportadores de mineral que en la actual recesión del ciclo de las materias primas ha logrado evitar el destino que han corrido otros. En una región con apenas crecimiento, se espera que su índice de crecimiento se mantenga como mínimo en el 4 por ciento. En gran medida ello se debe a la inversión pública. El presidente del país, Evo Morales, considera que la inversión pública es el motor de la economía boliviana. Desde 2006, la inversión pública total se ha duplicado con creces con relación a los ingresos nacionales, pasando del 6 por ciento en 2005 al 13 por ciento en 2014, y en los próximos años el gobierno aspira a incrementar todavía más dicho índice.

Sabemos que, con demasiada frecuencia, igual que sucede con el auge de las materias primas, el aumento de la inversión pública acaba mal. La rentabilidad económica y social se reduce y el dinero se agota, preparando el terreno para una crisis de deuda. Un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional muestra que tras algunos efectos positivos iniciales, los impulsos fruto de la inversión pública flaquean.[188] Sin embargo, depende en gran medida de particularidades locales. La inversión pública puede hacer aumentar la productividad de la economía durante un período considerable de una década o más, como es evidente que ha sucedido en Etiopía. Asimismo, puede catalizar la inversión privada y existen pruebas de que así ha sido en India en los últimos años.[189]

Los beneficios potenciales de la inversión pública no se limitan a los países en vías de desarrollo. De hecho, en la actualidad, las economías avanzadas de Norteamérica y Europa Occidental posiblemente sean las que más se beneficiarían de un aumento de la inversión pública nacional. Tras la gran recesión, esas economías podrían utilizar adecuadamente el gasto público de muchas formas: para incrementar la demanda y el empleo, restaurar infraestructuras obsoletas y aumentar la I+D, en especial en tecnologías ecológicas.

En los debates políticos, lo más habitual es que esos argumentos sean rebatidos por objeciones relacionadas con el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la inversión pública es diferente de otros tipos de gasto público como el de la masa salarial del sector público o las transferencias sociales. Más que consumir activos, los acumulan. Mientras la rentabilidad de esos activos supera el coste de la financiación, la inversión pública refuerza el balance de la administración.

No sabemos a ciencia cierta cómo acabarán los experimentos de Etiopía o Bolivia. Antes de extrapolar sus resultados a otros casos hay que ser prudentes. Sin embargo, son ejemplos útiles para otros países, incluidos los desarrollados, que buscan estrategias de crecimiento en un entorno global que amenaza con volverse todavía más hostil.

Crecimiento inclusivo en el mundo desarrollado

Para adentrarse en el camino del crecimiento económico inclusivo, el mundo desarrollado necesita nuevas ideas —más incluso que las naciones en vías de desarrollo, que siempre pueden emular éxitos pasados—. No cabe duda de que tras la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump nos encontramos ante un nuevo enfoque político. Sin embargo, en el momento de escribir esto, todo indica que nos llevará por el mal camino y agravará nuestros problemas.

La fallida estrategia económica de Donald Trump ya se manifestó claramente, antes incluso de que asumiera el cargo de presidente. Semanas antes de las elecciones, Trump ya se había autoproclamado vencedor. Mediante una combinación de palos y zanahorias, fue capaz de mantener a flote la empresa de calefacción y aire acondicionado Carrier en Indiana, «salvando» alrededor de 1.000 empleos. Posteriormente, durante una visita a la fábrica de Carrier, les advirtió a otras empresas estadounidenses de que impondría elevados aranceles en el caso de que trasladaran su producción a otros países y reimportaran sus productos.

En su cuenta de Twitter ha publicado numerosos comentarios en la misma línea. Se ha atribuido el mérito de la decisión de Ford de mantener su fábrica en Lincoln en lugar de trasladarse a México. Ha amenazado a General Motors con aranceles de importación si continúa importando el Chevrolet Cruze de México en lugar de fabricarlo en Estados Unidos. Trump también ha atacado a los contratistas en materia de defensa por sus sobrecostos, reprendiendo en especial a las gigantescas compañías aeroespaciales Boeing y Lockheed Martin en diversas ocasiones por fabricar aviones demasiado caros.

El estilo de hacer política de Trump supone una clara ruptura respecto al de sus predecesores. Es muy personalista, temperamental y peculiar. Se basa en amenazas y acoso. Es

propenso a la fanfarronería y la exageración por los éxitos conseguidos. Es una especie de espectáculo público representado en Twitter y corroe profundamente las normas democráticas.

Los economistas tienden a abogar por una relación cercana entre el gobierno y las empresas. Se supone que los funcionarios públicos deben mantenerse alejados de las empresas privadas para no caer en la corrupción ni en favoritismos. Éste es un principio muy valorado en Estados Unidos, aunque a menudo más cuando se incumple que cuando se cumple. Por poner el ejemplo más evidente, los magnates financieros han ejercido una innegable influencia en la formación de la política gubernamental de Estados Unidos de las últimas tres décadas.

Sin embargo, tras muchas de las historias de éxito del país hay otras estrechas interacciones parecidas entre empresas y gobierno. La historia del desarrollo económico de Estados Unidos es una historia de asociaciones pragmáticas y colaboraciones cercanas entre el sector público y el privado, más que de relaciones en condiciones de igualdad y normas rígidas. Tal como nos recuerdan historiadores económicos y analistas políticos como Stephen Cohen, Brad DeLong y Michael Lind, Estados Unidos es heredero de una tradición hamiltoniana según la cual el gobierno federal proporciona las inversiones, las infraestructuras, la financiación y otros apoyos que necesita la empresa privada.[190]

La innovación tecnológica de Estados Unidos le debe tanto al ingenio de los emprendedores e inventores estadounidenses como a programas gubernamentales específicos como la asistencia crediticia o las adquisiciones públicas. Como señala el profesor de la Escuela de Negocios de Harvard Josh Lerner, algunas de las compañías tecnológicas más dinámicas de Estados Unidos, incluidas Apple e Intel, recibieron apoyo financiero del gobierno antes de cotizar en bolsa.[191] La empresa fabricante de coches eléctricos Tesla se benefició del mismo programa de préstamos públicos garantizados que Solyndra, la compañía de placas solares que quebró de manera pública y espectacular.

Como ilustra el último ejemplo, muchas iniciativas públicas fracasan. Sin embargo, la prueba definitiva consiste en ver si el rédito social de la cartera en su conjunto es positivo, valorando al mismo tiempo los éxitos y los fracasos. Ese tipo de valoraciones amplias suelen ser raras; sin embargo, según un análisis, los programas de eficiencia energética de Estados Unidos han generado beneficios netos positivos. Es curioso, pero la mayor parte de los beneficios fueron atribuidos a tres proyectos relativamente modestos.[192]

Los sociólogos Fred Block y Matthew Keller han realizado el que tal vez sea el mejor análisis del «Estado desarrollista» de Estados Unidos; una realidad que, según ellos, ha quedado difuminada en el debate público a causa de la imperante ideología fundamentalista del mercado. Describen cómo una «red descentralizada de laboratorios financiados públicamente» y una «sopa de letras» de diferentes iniciativas de financiación, como el Programa de Investigación e Innovación para Pequeñas Empresas (SBIR por sus siglas en inglés), trabajan con empresas privadas y las ayudan a comercializar sus productos.[193] Ellos y sus colegas han documentado el importante papel desempeñado tanto por el gobierno federal como por los gobiernos estatales a la hora de respaldar las redes de colaboración en que se basa la innovación, ya sea en cuanto a biotecnología, tecnologías ecológicas o nanotecnología.[194]

Tales políticas industriales, basadas en una estrecha colaboración entre los sectores público y privado, han sido, desde luego, el sello distintivo de la política económica de Asia Oriental. La transformación de China en una potencia industrial y el consiguiente éxito de su modelo exportador son difíciles de imaginar sin la ayuda y la dirección del gobierno chino. Resulta irónico que a las mismas personas que alaban los beneficios que la globalización ha aportado a China, a menudo les asuste el hecho de que la administración de Estados Unidos pueda copiar la estrategia china y respaldar de manera explícita las políticas industriales.

Por supuesto, a diferencia de China, Estados Unidos es una democracia y en una democracia la política industrial requiere transparencia, responsabilidad e institucionalización. La relación entre el gobierno y las empresas privadas tiene que calibrarse con cuidado. Las agencias gubernamentales tienen que estar lo suficientemente próximas a las empresas privadas para obtener la información necesaria acerca de las realidades tecnológicas y mercantiles existentes. Por ejemplo, ¿cuáles son las razones fundamentales de la pérdida de empleos industriales en, pongamos, la industria del automóvil, y de qué manera puede ayudar el gobierno, si es que puede? Sin embargo, no pueden acercarse tanto a las empresas privadas como para ser captadas por ellas y acabar bailando a su son o, en el otro extremo, simplemente mangoneándolas.

Y ahí es donde la política industrial del estilo de Trump no logra aprobar el examen. Por un lado, sus nombramientos de cargos económicos clave indican que no tiene demasiadas intenciones de romper los vínculos del gobierno con Wall Street y el mundo de las finanzas. Por otro, su política a golpe de tuits sugiere que no tiene demasiado interés en entablar un diálogo institucionalizado, con todas las garantías, como el que requiere una política industrial sólida.

De modo que cabe esperar que la política industrial de su administración oscile entre el amiguismo y el acoso, sin beneficiar demasiado a los trabajadores estadounidenses ni al conjunto de la economía.

Políticas industriales ecológicas

El futuro de nuestro planeta depende de la rápida transición de la economía mundial a un «desarrollo ecológico» basado en tecnologías limpias; formas de producción que emitan muchos menos gases causantes del efecto invernadero. Sin embargo, gracias

tanto a las subvenciones a los combustibles fósiles como a la ausencia de los impuestos necesarios para hacer frente a las externalidades del cambio climático global, el carbono sigue teniendo un precio totalmente desfasado.

En este contexto, son doblemente necesarias las subvenciones que promueven el desarrollo de las tecnologías ecológicas —eólica, solar, bioenergética, geotérmica y las tecnologías de hidrógeno y pilas de combustible, entre otras—. En primer lugar, animan a los pioneros a invertir en negocios inciertos y arriesgados en los que sus iniciativas de investigación y desarrollo generan un aprendizaje social de gran valor. En segundo lugar, contrarrestan los efectos negativos del precio inadecuado del carbono en relación con el cambio tecnológico. Estas dos consideraciones aportan razones que se justifican mutuamente sobre por qué al mundo le iría mejor si los gobiernos fomentasen y respaldasen las tecnologías ecológicas.

De hecho, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, el respaldo público a las industrias ecológicas ha aumentado de forma exponencial. Echa un vistazo a esas economías y verás una apabullante serie de iniciativas gubernamentales diseñadas para fomentar el uso de energías renovables y estimular la inversión en tecnologías ecológicas. A pesar de que la fijación del precio real del carbono sería una forma mucho mejor de afrontar el cambio climático, parece que la mayoría de los gobiernos prefieren abordar el problema mediante subvenciones y regulaciones que incrementan la rentabilidad de las inversiones en fuentes de energía renovables. Con frecuencia, el motivo parece ser echarle una mano a la industria nacional ante la competencia global.

Por lo general, consideramos que esos motivos competitivos tienen una naturaleza de empobrecimiento del vecino. Desde un punto de vista global, en las industrias tradicionales las consideraciones acerca de la cuota de mercado son una suma cero y los recursos invertidos para generar beneficios a escala nacional lo son a costa de pérdidas globales. Sin embargo, en el contexto del crecimiento ecológico, las iniciativas nacionales para impulsar las

industrias ecológicas pueden ser deseables desde una perspectiva global, aun cuando los motivos sean locales y comerciales. Cuando los efectos transfronterizos van en contra de gravar el carbono y subvencionar el desarrollo tecnológico en las industrias limpias, impulsar las industrias ecológicas por razones competitivas es algo bueno, no malo.

Los detractores de la política industrial se basan en dos argumentos. El primero es que los gobiernos no disponen de la información necesaria para tomar las decisiones adecuadas en cuanto a qué industrias o empresas apoyar. El segundo es que una vez que los gobiernos respaldan a tal industria o a tal otra, favorecen la búsqueda de rentas y la manipulación política de empresas y miembros de grupos de presión bien relacionados. En Estados Unidos, el caso de Solyndra —una empresa fabricante de placas solares que cerró tras haber recibido más de 500.000 millones en garantías crediticias del gobierno de Estados Unidos— es un ejemplo reciente en el que aparentemente se produjo un doble fracaso.

En realidad, el primero de estos argumentos —el de la falta de omnisciencia— es en gran medida irrelevante, mientras que el segundo —el de la influencia política— puede superarse con un diseño institucional apropiado. Una buena política industrial no depende de la omnisciencia del gobierno ni de su capacidad de apostar por los vencedores. Los fracasos son una parte inevitable y necesaria de un programa bien diseñado de política industrial.

Si bien es demasiado pronto para emitir una sentencia firme sobre el programa de garantías crediticias de Estados Unidos, está claro que el caso de Solyndra no puede valorarse de manera correcta sin tener en cuenta sus muchos éxitos derivados. Las acciones de Tesla Motors, que en 2009 recibió una garantía crediticia de 465 millones de dólares, están por las nubes y en la actualidad es una empresa modélica. Una evaluación de los programas de eficiencia energética realizada en 2001 por el Departamento de Energía de Estados Unidos constató que los beneficios netos

ascendían a 30.000 millones de dólares; una excelente rentabilidad para una inversión de aproximadamente 7.000 millones de dólares a lo largo de veintidós años (en dólares de 1999).[195] Es curioso, pero gran parte del impacto positivo se debió a tres proyectos relativamente modestos en el sector de la construcción.

Una política industrial inteligente requiere mecanismos que reconozcan los errores y revisen debidamente las políticas. Garantías institucionales útiles son tener objetivos claros, fines apreciables, supervisión estrecha, evaluación adecuada, normas bien diseñadas y profesionalismo. Por complicadas que resulten en la práctica, constituyen un requisito mucho menos abrumador que apostar por los ganadores.

Una política industrial explícita, desarrollada de forma consciente y diseñada teniendo en mente las dificultades tiene más probabilidades de superar las típicas barreras informativas y políticas que una que se aplique, como suele ser el caso, subrepticiamente y pasando desapercibida.

La política industrial ecológica puede ser perjudicial cuando las estrategias nacionales consisten no en subvencionar las industrias nacionales, sino en gravar o limitar el acceso al mercado a las industrias ecológicas extranjeras. El caso de los paneles solares ofrece una moraleja. Las disputas comerciales entre China, por un lado, y Estados Unidos y Europa, por otro, han atraído mucha atención. Por suerte, esto no es la regla, sino la excepción. Hasta la fecha, las restricciones comerciales han desempeñado un papel poco importante con relación a las subvenciones a las industrias nacionales.

En la práctica, es poco probable que tengamos una política estrictamente ecológica, centrada de lleno en el desarrollo y la difusión de tecnologías ecológicas, en lugar de estar basada en motivos competenciales, comerciales, laborales o mercantiles. De manera indirecta, aunque importante desde el punto de vista económico, es probable que para promover la política industrial

objetivos como los «empleos ecológicos» continúen presentando una plataforma más atractiva que la energía alternativa o las tecnologías limpias.

Desde un punto de vista global, sería mucho mejor que las cuestiones relativas a la competitividad nacional provoquen una guerra de subvenciones que una guerra de aranceles. La primera amplía el suministro global de tecnologías limpias, mientras que la última lo restringe. Hasta ahora, eso es en gran medida lo que ha sucedido, aunque no hay ninguna garantía de que podamos extrapolar esta tendencia en el futuro.

Del Estado del Bienestar al Estado de la innovación

Un fantasma recorre la economía mundial: el fantasma de la tecnología destructora de empleos. El modo en que afrontemos este reto determinará el destino de las economías de mercado y las políticas económicas del mundo, de manera muy parecida a cómo la reacción de Europa ante auge del movimiento socialista de finales del siglo XIX y principios del XX determinó el curso posterior de la historia.

En aquel período, los gobiernos disiparon la amenaza de la revolución desde abajo profetizada por Karl Marx ampliando los derechos políticos y sociales, erigiendo un Estado del Bienestar que proporcionaba amplias transferencias y seguridad social y suavizaba los altibajos de la macroeconomía. En la práctica, reinventaron el capitalismo para hacerlo más inclusivo y permitir la participación de los trabajadores en el sistema.

Las revoluciones tecnológicas actuales reclaman otra reinvención de magnitud parecida. Los beneficios potenciales de los constantes descubrimientos y aplicaciones en los campos de la robótica, la biotecnología, las tecnologías digitales y otros ámbitos están a nuestro alrededor y pueden apreciarse con facilidad. No obstante, muchos creen que es posible que la economía mundial se

encuentre en la antesala de otra explosión de las nuevas tecnologías. El problema es que la mayor parte de esas nuevas tecnologías ahorran mano de obra. Implican la sustitución de trabajadores con poca o media cualificación por máquinas y operarios altamente especializados.

Desde luego, existen algunas tareas de baja cualificación que no pueden ser automatizadas con facilidad. Al menos de momento, los conserjes, por poner un ejemplo habitual, no pueden ser sustituidos por robots. Sin embargo, pocos trabajos están realmente a salvo de la innovación tecnológica. Por seguir con el mismo ejemplo, a medida que el lugar de trabajo se digitalice y se necesiten menos trabajadores para controlarlo, habrá menos basura generada por humanos que limpiar.

Un mundo en el que los robots y las máquinas realicen el trabajo de seres humanos no necesariamente tiene que ser un mundo con un elevado desempleo, pero, sin duda, sí será un mundo en el que la mayor parte de los beneficios de la productividad les corresponderá a los propietarios de las nuevas tecnologías y las máquinas correspondientes. El grueso de la población activa está condenado al desempleo o a cobrar salarios bajos.

Por cierto, algo parecido es lo que durante al menos cuatro décadas ha sucedido en los países avanzados. Desde finales de la década de los setenta, las tecnologías que requieren abundante cualificación y capital son las principales culpables del aumento de la desigualdad. Todo indica que es probable que esta tendencia continúe. Generará unos niveles de desigualdad sin precedentes en la historia que amenazan con provocar graves conflictos sociales y políticos.

No tiene por qué ser así. Con un poco de creatividad e ingeniería institucional podemos salvar de nuevo de sí mismo al capitalismo.

La clave está en reconocer que las nuevas tecnologías perturbadoras provocan a la vez grandes beneficios sociales y grandes pérdidas a escala particular. Esos beneficios y esas pérdidas

pueden reagruparse de tal manera que todo el mundo salga beneficiado. Como sucedió con la anterior reinvención del capitalismo, en esto el Estado tiene un papel muy importante que desempeñar.

Pensemos cómo se desarrollan las nuevas tecnologías. Cada innovador potencial puede lograr una enorme ventaja, pero también corre un gran riesgo. Si la innovación tiene éxito, el innovador obtiene un enorme beneficio, igual que la sociedad en general; pero si fracasa, el innovador pierde. Entre todas las nuevas ideas que se plantean, sólo unas pocas acaban siendo un éxito desde el punto de vista comercial.

En los albores de una nueva era de la innovación, esos riesgos son en especial elevados. Alcanzar el nivel deseable de iniciativas innovadoras requiere emprendedores temerarios —dispuestos a asumir grandes riesgos— o bien disponer del capital riesgo suficiente.

Los mercados financieros de las economías avanzadas proporcionan capital riesgo a través de diversas instituciones: fondos de capital riesgo, mercados de valores, empresas de capital riesgo, etcétera. No obstante, no hay razón para que el Estado desempeñe ese papel a una escala aún mayor, posibilitando no sólo una mayor innovación tecnológica, sino también canalizando los beneficios directamente al conjunto de la sociedad. Como ha señalado Mariana Mazzucato, el Estado ya juega un papel importante en la financiación de nuevas tecnologías.[196] Internet y muchas de las tecnologías clave utilizadas en el iPhone han sido consecuencia de programas públicos subvencionados de I+D y de proyectos del Departamento de Defensa de Estados Unidos. Sin embargo, lo habitual es que el Estado no participe en la comercialización de tales tecnologías de éxito, dejando la totalidad de los beneficios generados en manos de las empresas y los inversores que las han financiado.

Existe un argumento aún más general a favor de la participación pública en las nuevas tecnologías. Sin importar si están directamente subvencionadas o no, la innovación privada depende de un amplio

conjunto de apoyos públicos: autopistas y otras infraestructuras públicas, educación pública y universidades, normas sobre propiedad intelectual, un sistema legal que garantice el cumplimiento de los contratos, estabilidad macroeconómica y financiera, etcétera. Pon a las mentes más brillantes de Silicon Valley en Sudán del Sur y es muy difícil que sean igual de productivas o ricas.

Imaginemos que un gobierno establece una serie de fondos de capital riesgo gestionados por profesionales que invierten y tienen participaciones en un amplio abanico de nuevas tecnologías. Los recursos necesarios procederían de la emisión de bonos en mercados financieros. Esos fondos operarían según los principios del mercado y deberían rendir cuentas periódicamente a las autoridades políticas (en especial cuando su índice de rentabilidad se sitúe por debajo de una cifra determinada), pero, por lo demás, serían autónomos.

Diseñar las instituciones adecuadas para el capital de riesgo público puede ser complicado. Para encontrar un modelo que muestre cómo deberían operar esos fondos independientemente de la presión política cotidiana, podemos recurrir a los bancos centrales.

La sociedad, a través de su agente —el gobierno— acabaría siendo copropietaria de la nueva generación de tecnologías y máquinas. La parte de los beneficios de los fondos públicos de capital riesgo derivados de la comercialización de las nuevas tecnologías volverían a los ciudadanos corrientes en forma de dividendos de innovación social. El flujo de ingresos complementaría las ganancias de los trabajadores en el mercado laboral. Además, eso les permitiría reducir las jornadas de trabajo, acercándose por fin a la sociedad soñada por Marx en la cual los avances tecnológicos permitan a los ciudadanos «cazar por la mañana, pescar por la tarde, criar ganado por la noche y criticar después de la cena».

El Estado del Bienestar fue la innovación que democratizó al capitalismo en el siglo XX. El siglo XXI requiere un paso análogo al «Estado de la innovación». El talón de Aquiles del Estado del Bienestar era que requería impuestos elevados sin estimular una

inversión compensatoria en capacidad innovadora. Un Estado de innovación, en la línea de lo esbozado antes, combinaría capital e incentivos para la innovación.

Redefinir la democracia

La diseminación global de las normas democráticas de los países avanzados occidentales al resto del mundo ha sido tal vez el principal beneficio de la globalización. No obstante, no todo es bueno en la democracia. Los gobiernos democráticos actuales funcionan mal y su futuro es muy incierto. En los países avanzados, la insatisfacción gira en torno a su incapacidad de ofrecer políticas económicas eficaces para el crecimiento y la inclusión. En las nuevas democracias del mundo en vías de desarrollo, la incapacidad de garantizar las libertades civiles y políticas es un motivo más de descontento.

Una verdadera democracia, que combine el gobierno de la mayoría con el respeto por los derechos de la minoría, requiere dos grupos de instituciones. En primer lugar, necesitamos instituciones de representación como los partidos políticos, los parlamentos y las normas electorales, diseñadas para recabar las preferencias populares y transformarlas en acción política. En segundo lugar, necesitamos instituciones de control como el poder judicial y los medios de comunicación, que protejan derechos fundamentales como la libertad de expresión e impidan que el gobierno de turno abuse de su poder. Las elecciones sin principio de legalidad son una receta para la tiranía de la mayoría.

En este sentido, la democracia —lo que muchos denominan «democracia liberal»— prosperó únicamente tras la aparición del Estado-nación y la movilización y la agitación popular provocada por la revolución industrial. Por lo tanto, no debería sorprendernos que su crisis en las antiguas democracias sea un reflejo de la tensión bajo la que se encuentra el Estado-nación.

Los ataques al Estado-nación proceden tanto de arriba como de abajo. Las fuerzas de la globalización económica han quitado fuerza a los instrumentos de la política económica nacional y han debilitado los mecanismos tradicionales de inclusión mediante transferencias y redistribución. Para justificar su falta de sensibilidad a las demandas populares, los responsables de la elaboración de políticas se escudan en las presiones competitivas (reales o imaginarias) que emanan de la economía global. Y mencionan exactamente las mismas presiones cuando tienen que aplicar medidas impopulares como la austeridad fiscal. Una consecuencia de esto ha sido el auge de los grupos extremistas en Europa y de políticos populistas como Donald Trump.

Al mismo tiempo, movimientos regionales separatistas, como los de Cataluña y Escocia, cuestionan la legitimidad de los Estados-nación tal como están configurados actualmente y aspiran a su desintegración. Tanto si hacen demasiado como demasiado poco, los gobiernos nacionales se enfrentan a una crisis de representación.

En muchas naciones en vías de desarrollo, lo que falla son las instituciones de control. Los gobiernos que llegan al poder gracias a las urnas a menudo se vuelven corruptos y ávidos de poder. Replican las prácticas de los regímenes elitistas a los que han sustituido, sometiendo a la prensa y restringiendo las libertades civiles y debilitando (o captando) al poder judicial. El resultado se ha denominado «sociedad no liberal» o «autoritarismo competitivo».[197] Algunos de los ejemplos recientes más conocidos son Venezuela, Turquía. Egipto y Tailandia.

Cuando la democracia no cumple económica ni políticamente, tal vez no sea de extrañar que muchas personas busquen soluciones autoritarias. La estrategia preferida por muchos economistas es delegar la política económica en organismos tecnocráticos con el fin de aislarla de la «locura de las masas». Con su banco central y sus normas fiscales independientes, la Unión Europea ya ha avanzado mucho por ese camino. En India, los empresarios miran melancólicamente a China y les gustaría que sus líderes pudiesen actuar con la misma audacia y decisión —y más autocráticamente—

para abordar los retos reformistas. En países como Egipto y Tailandia, la intervención militar se considera una necesidad temporal para poner fin a la irresponsabilidad de los líderes electos.

En última instancia, estas reacciones autocráticas son contraproducentes, ya que acentúan el malestar democrático. En Europa, la política económica necesita más legitimidad, no menos. Esto, a su vez, puede lograrse reforzando significativamente el debate democrático y la responsabilidad con respecto a la unión, o bien aumentando a título individual la autonomía política de los Estados miembros. Dicho de otro modo, Europa tiene que escoger entre más unión política y menos unión económica. Mientras demore su decisión, la democracia se resentirá.

En las naciones en vías de desarrollo, la intervención militar socava las perspectivas de la democracia a largo plazo porque dificulta el desarrollo de una «cultura» democrática: hábitos de moderación y transigencia entre grupos civiles rivales. Mientras el ejército siga siendo el último árbitro político, esos grupos centrarán sus estrategias en él en lugar de hacerlo entre ellos.

Las instituciones eficaces de control no surgen de un día para otro. Puede parecer que quienes ostentan el poder no querrían crear nunca dichas instituciones. Sin embargo, si existe alguna probabilidad de que me depongan de mi cargo y éste sea ocupado por la oposición, las instituciones de control me protegerán mañana de los abusos de otros, del mismo modo que protegen hoy a otros de mis abusos. De modo que un prerrequisito para que con el tiempo las democracias no liberales se transformen en liberales es que las perspectivas de una competencia política sostenida sigan siendo claras.

Los optimistas creen que todos esos problemas se resolverán a medida que las nuevas tecnologías y las nuevas formas de gobierno hagan que las democracias centradas en el Estado-nación sean tan arcaicas como los coches de caballos. Los pesimistas piensan que son insignificantes comparados con los desafíos externos a los que se enfrentarán los Estados no liberales como China y Rusia, los

cuales juegan en el tablero global según las normas de la *realpolitik*. En cualquier caso, si quiere tener futuro, la democracia tendrá que revitalizarse.

Capítulo 12

¡Es la política, estúpido!

Mientras el mundo sigue conmocionado por el *brexit*, la victoria de Trump y otros sobresaltos, los economistas y responsables políticos se están percatando de que habían subestimado gravemente la fragilidad política de la actual forma de globalización. La revuelta popular que parece estar en marcha está adoptando diversas formas que se superponen: reafirmación de las identidades nacionales, demanda de más supervisión y responsabilidad democrática, rechazo de los partidos políticos centralistas y desconfianza hacia las élites y los expertos.

Esta reacción adversa era de esperar. Algunos economistas, entre los que me encuentro, advertimos acerca de las consecuencias de llevar la globalización económica más allá de los límites de las instituciones que regulan, estabilizan y legitiman los mercados. Demasiada integración económica internacional, escribí hace ya dos décadas, provoca un riesgo de desintegración nacional.[198] De hecho, el impulso de la hiperglobalización en el comercio y la financiación, que pretendía crear mercados mundiales integrados sin fisuras, lo que hizo fue desgarrar las sociedades nacionales. Hace dos décadas, ya era fácil apreciar que la escasa disposición por parte de los políticos generalistas de nuestra época globalizada proporcionaría espacio político a los demagogos para plantear soluciones simples. En aquella época estaban Ross Perot y Patrick Buchanan; hoy son Donald Trump, Marine Le Pen y algunos otros.

La abdicación de la izquierda

La mayor sorpresa es el evidente giro a la derecha que ha tomado la política. En Europa, los que han pasado a ocupar un lugar destacado han sido predominantemente los nacionalistas y los populistas xenófobos, mientras que la izquierda sólo ha avanzado en unos pocos lugares como Grecia y España. En Estados Unidos, el demagogo de derechas Donald Trump ha logrado desplazar al *establishment* republicano, mientras que el izquierdista Bernie Sanders fue incapaz de imponerse a la centrista Hillary Clinton.

Tal como admite a regañadientes la nueva opinión emergente del *establishment*, la globalización acentúa las divisiones de clase entre aquellos que disponen de la cualificación y los recursos para aprovecharse de los mercados globales y aquellos que no. Tradicionalmente, las brechas salariales y de clase, a diferencia de las brechas identitarias basadas en la raza, el origen étnico o la religión, han reforzado a la izquierda política. Entonces, ¿por qué la izquierda ha sido incapaz de cuestionar la globalización de manera significativa?

Una respuesta a esta pregunta es que la inmigración ha eclipsado otros «impactos» provocados por la globalización. La supuesta amenaza de flujos masivos de entrada de inmigrantes y refugiados procedentes de países pobres con tradiciones culturales muy diferentes acentúa las brechas identitarias que los políticos de extrema derecha están extraordinariamente bien posicionados para explotar. De modo que no es de extrañar que políticos de derechas como Trump o Marine Le Pen envuelvan su mensaje de reafirmación nacional con una importante dosis de simbolismo islamofóbico.

Las democracias latinoamericanas presentan un panorama muy diferente. Más que en relación con la inmigración, esos países experimentaron la globalización básicamente como un *shock* en el comercio y en la inversión extranjera. La globalización se convirtió en un sinónimo de las, así llamadas, políticas del Consenso de Washington y de la apertura financiera. Desde un punto de vista

político, la inmigración procedente de Oriente Próximo o África siguió siendo moderada y poco destacable. De modo que la reacción negativa populista en América Latina —en Brasil, Bolivia, Ecuador y, de manera en especial desastrosa, en Venezuela— procedió de la izquierda.

La historia es parecida en las dos principales excepciones al resurgimiento de la derecha en Europa: Grecia y España. En Grecia, la principal línea divisoria política han sido las políticas de austeridad impuestas por las instituciones europeas y el Fondo Monetario Internacional. En España, hasta hace poco, la mayoría de los inmigrantes procedía de países latinoamericanos culturalmente próximos. En ambos países, la extrema derecha no tenía tanto caldo de cultivo como en otros lugares.

Sin embargo, la experiencia en América Latina y en el sur de Europa revela quizá una mayor debilidad de la izquierda: la falta de un programa claro para remodelar el capitalismo y la globalización con vistas al siglo XXI. Desde Syriza en Grecia hasta el Partido de los Trabajadores de Brasil, la izquierda ha sido incapaz de aportar ideas económicamente viables y políticamente populares, más allá de políticas de mejora como las transferencias de ingresos.

Gran parte de la culpa es de los economistas y tecnócratas de izquierdas. En lugar de contribuir a ese programa, abdicaron con demasiada facilidad ante el fundamentalismo del mercado y asumieron sus principios básicos. Y, lo que es peor, llevaron el movimiento hiperglobalizador a un punto crítico.

Es probable que en las últimas décadas la decisión más trascendental para la economía global haya sido la consagración de la libre circulación de capital —en especial a corto plazo— como norma política por la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el FMI. Tal como ha mostrado Rawi Abdelal, a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa esta iniciativa no fue capitaneada por los ideólogos del libre mercado, sino por tecnócratas franceses como Jacques Delors (en la Comisión Europea) y Henri Chavranski (en la

OCDE), que eran muy próximos al Partido Socialista de Francia.[199] En la misma línea, quienes lideraron la defensa de la desregulación financiera en Estados Unidos fueron los tecnócratas más relacionados con el keynesiano Partido Demócrata, como Lawrence Summers.

Aparentemente, tras el fallido experimento con el keynesianismo de principios de la década de los ochenta, los tecnócratas socialistas franceses han llegado a la conclusión de que no existía una alternativa real a la globalización financiera. En lugar de permitir que países poderosos como Alemania o Estados Unidos impusieran las propias leyes, lo mejor que podía hacerse era promulgar leyes de ámbito europeo y global.

La buena noticia es que el vacío intelectual de la izquierda se está llenando y ya no hay razón para creer en la tiranía de la «falta de alternativas». Los políticos de izquierdas tienen cada vez menos motivos para no utilizar la «respetable» munición académica del mundo de las ciencias económicas.

Veamos algunos ejemplos: Anat Admati y Simon Johnson han abogado por una serie de reformas bancarias radicales que evitarían el problema de los bancos «demasiado grandes para caer». Thomas Piketty y Tony Atkinson han propuesto un variado menú de políticas para abordar la desigualdad a escala nacional, incluyendo la tributación de la riqueza y normas que harían que la innovación tecnológica fuera más favorable para los trabajadores. Mariana Mazzucato y Ha-Joon Chang han escrito concienzudamente sobre cómo desplegar el sector público para fomentar la innovación inclusiva. Brad DeLong, Jeffrey Sachs y Lawrence Summers (¡ni más ni menos!) han abogado por la inversión pública a largo plazo en infraestructuras y economía ecológica. Joseph Stiglitz y José Antonio Ocampo han propuesto reformas en la economía global para incrementar la influencia de las naciones en vías de desarrollo, las cuales complementan las contenidas en este libro. Hay suficientes elementos para elaborar una respuesta económica programática desde la izquierda.[200]

Una diferencia fundamental entre derecha e izquierda es que la derecha se desenvuelve mejor al hacer que las divisiones sociales sean más profundas —«nosotros» frente a «ellos»—, mientras que la izquierda, si triunfa, salva esas brechas tendiendo puentes entre ellas. De ahí la paradoja de que las anteriores oleadas de reformas procedentes de la izquierda —el keynesianismo, la socialdemocracia y el Estado del Bienestar— salvaran al capitalismo de sí mismo y, al mismo tiempo, se volvieran superfluas en la práctica. De nuevo, a falta de una respuesta de ese tipo, los populistas y los grupos de extrema derecha tendrán vía libre para seguir avanzando. Llevarán el mundo —como han hecho siempre— hacia una mayor división y conflictos más frecuentes.

La política de la indignación

La historia nunca se repite del todo, pero, no obstante, sus lecciones son importantes. Deberíamos recordar que la primera era de la globalización, que alcanzó su cénit en las décadas anteriores a la primera guerra mundial, acabó provocando una crisis política aún mayor.

Jeffry Frieden sostiene que cuando el patrón oro se encontraba en pleno apogeo, los actores políticos mayoritarios tuvieron que minimizar las reformas sociales y la identidad nacional porque daban prioridad a los vínculos económicos internacionales.[201] En el período de entreguerras, la reacción adoptó una o dos formas fatales: los socialistas y los comunistas optaron por la reforma social, mientras que los fascistas optaron por la afirmación nacional. Ambos caminos les alejaron de la globalización y los condujeron al cierre económico (y mucho peor).

Lo más probable es que la reacción negativa actual no llegue tan lejos. Por muy duros que hayan sido, los trastornos provocados por la gran recesión y la crisis del euro palidecen en comparación con los de la Gran Depresión . Las democracias avanzadas han

elaborado —y mantienen (a pesar de los últimos retrocesos)— amplias redes de seguridad social bajo la forma de seguros de desempleo, pensiones de jubilación y ayudas familiares. La economía mundial dispone ahora de instituciones funcionales internacionales —como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio— de las que carecía antes de la segunda guerra mundial. Las cadenas de valor mundiales han consolidado sólidos *lobbies* empresariales a favor de una constante integración que incluso a un proteccionista nato como Donald Trump le costará dominar. Por último, pero no por ello menos importante, los movimientos políticos realmente extremistas, como el fascismo y el comunismo, han quedado en gran medida desacreditados.

Con todo, los conflictos entre una economía hiperglobalizada y la cohesión social son reales, y las élites políticas mayoritarias cometen el error de ignorarlas. La internacionalización de los mercados de bienes, servicios y capital crea una división entre los grupos cosmopolitas, profesionales y cualificados capaces de aprovecharse de ella y el resto de la sociedad. En este proceso se acentúan dos brechas políticas: una brecha identitaria que gira en torno a la nacionalidad, el origen étnico o la religión, y una brecha económica que gira en torno a la clase social. El atractivo de los populistas procede de una de estas dos brechas. Los populistas de derechas como Trump se aferran a políticas identitarias. Los populistas de izquierdas como Bernie Sanders hacen hincapié en la separación entre ricos y pobres.

En ambos casos, está muy claro que hay «otro» contra el que poder dirigir la indignación. ¿Casi no llegas a fin de mes? Eso es porque los chinos os roban los empleos. ¿Te preocupa la delincuencia? Son los mexicanos y otros inmigrantes que han traído sus guerras de bandas al país. ¿Terrorismo? Los musulmanes, por supuesto. ¿Corrupción política? ¿Qué se puede esperar si los bancos financian nuestro sistema político? A diferencia de las élites políticas dominantes, los populistas pueden señalar con facilidad a los culpables de los males de las masas.

Desde luego, los políticos del *establishment* están afectados porque durante todo este tiempo han estado al mando. Sin embargo, también están inmovilizados por su relato central, que apesta a inacción e impotencia. Este relato culpa del estancamiento de los salarios y de la creciente desigualdad a fuerzas tecnológicas que están fuera de nuestro control. Considera que la globalización y las normas que la sustentan son inexorables e inevitables. El remedio que propone, inversión en educación y formación, promete pocas recompensas económicas y, en el mejor de los casos, daría fruto dentro de varios años.

En realidad, la economía mundial actual es producto de decisiones explícitas tomadas por los gobiernos en el pasado. Una decisión fue no detenerse en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y crear la mucho más ambiciosa —e intrusiva— OMC. Del mismo modo, en el futuro habrá que decidir si se aprueban megatratados comerciales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión.

Flexibilizar las regulaciones financieras y aspirar a la plena movilidad de capital entre fronteras fue una decisión de los gobiernos, del mismo modo que lo fue mantener esas políticas intactas en su mayor parte a pesar de la presencia de una crisis financiera global. Tal como nos recuerda el desaparecido Anthony Atkinson en su magistral libro sobre la desigualdad, ni siquiera el cambio tecnológico es inmune a la intervención del Estado. Los responsables políticos pueden hacer mucho por influir en la dirección del cambio tecnológico y asegurarse de que conduzca a una mayor tasa de ocupación y una mayor igualdad.[202]

El atractivo de los populistas radica en que dan voz a la indignación de los excluidos. Ofrecen un relato imponente, así como soluciones concretas, si bien equivocadas y, a menudo, peligrosas. Los políticos de la línea dominante no recuperarán el terreno perdido hasta que también ellos aporten soluciones importantes que dejen espacio para la esperanza. No deberían seguir ocultándose tras la

tecnología o la imparable globalización, y deberían estar dispuestos a actuar con audacia y a emprender reformas a gran escala sobre la manera de gestionar la economía nacional y mundial.

Si una de las lecciones de la historia es el peligro de que la globalización se descontrole, otra es la maleabilidad del capitalismo. Lo que acabó proporcionando un nuevo aliciente a las sociedades orientadas al mercado y dio origen a la época de prosperidad de la posguerra fue el New Deal, el Estado del Bienestar y la globalización controlada (bajo el régimen de Bretton Woods). No fue poner parches y hacer pequeñas modificaciones lo que provocó esos logros, sino una ingeniería institucional radical. Es muy posible que sin ideas más audaces y enérgicas veamos que las cosas positivas generadas por el consenso actual —en especial un orden democrático y liberal— son barridas por la reacción negativa provocada por sus excesos.

Políticos de todas las tendencias, tomad nota.

Agradecimientos

Quiero dar las gracias a mis diferentes editores por haberme concedido permiso para utilizar el material original escrito para ellos. Kenneth Murphy merece un agradecimiento especial: como redactor jefe de Project Syndicate, leyó y editó las columnas de PS que he utilizado en este libro, mejorándolas al hacerlo.

Andrew Wylie y Jacqueline Ko, de Wylie Agency, dirigieron el manuscrito hábil y eficientemente en la dirección adecuada. Joe Jackson, de Princeton University Press, fue un editor modélico. Me incitó con amabilidad a trabajar en el original más de lo que había previsto, y me alegra que lo hiciera. Como consecuencia de sus esfuerzos y sugerencias, este libro es mucho mejor. Jessica De Simone, mi secretaria académica en la Kennedy School, me prestó una ayuda inestimable en la preparación del manuscrito.

Tengo la gran fortuna de moverme en un entorno tan estimulante como la Kennedy School de Harvard, donde los estudiantes me mantienen motivado mientras mis colegas docentes me mantienen siempre alerta. Un agradecimiento especial para David Ellwood, exdecano de la escuela, por no haber perdido la fe en mi regreso y por hacerlo posible.

La mayor deuda, como siempre, la tengo con Pınar, mi esposa, que, de algún modo, sabe siempre lo que conviene.

Fuentes

Las columnas de Dani Rodrik para Project Syndicate incluyen las siguientes: «New Rules for the Global Economy» (*PS*, 10 de enero de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-

rules-for-the-global-economy?barrier=accessreg>; «National Governments, Global Citizens» (*PS*, 12 de marzo de 2013), <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-to-globalize-a-national-authority-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «The False Economic Promise of Global Governance» (*PS*, 11 de agosto de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-governance-false-economic-promise-by-dani-rodrik-2016-08?barrier=accessreg>; «What the World Needs from the BRICS» (*PS*, 10 de abril de 2013), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-brics-and-global-economic-leadership-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «Global Capital Rules» (*PS*, 13 de diciembre de 2012), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-imf-s-timid-embrace-of-capital-controls-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «The Muddled Case for Trade Agreements» (*PS*, 11 de junio de 2015), <https://www.project-syndicate.org/commentary/regional-trade-agreement-corporate-capture-by-dani-rodrik-2015-06?barrier=accessreg>; «Fairness and Free Trade» (*PS*, 12 de mayo de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-market-economy-status-debate-by-dani-rodrik-2016-05?barrier=accessreg>; «No Time for Trade Fundamentalism» (*PS*, 14 de octubre de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/protectionism-for-global-openness-by-dani-rodrik-2016-10?barrier=accessreg>; «Don't Cry over Dead Trade Agreements» (*PS*, 8 de diciembre de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-mourning-dead-trade-agreements-by-dani-rodrik-2016-12?barrier=accessreg>; «Will Grecia Make It?» (*PS*, 10 de junio de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-greece-make-it?barrier=accessreg>; «Europe's Next Nightmare» (*PS*, 9 de noviembre de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-next-nightmare?barrier=accessreg>; «The Truth About Sovereignty» (*PS*, 8 de octubre de 2012), <https://www.project-

syndicate.org/commentary/why-economic-integration-implies-political-unification-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «Europe's Way Out» (*PS*, 12 de junio de 2013), <https://www.project-syndicate.org/commentary/saving-the-long-run-in-the-eurozone-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «Reforming Greek Reform» (*PS*, 13 de febrero de 2015), <https://www.project-syndicate.org/commentary/greek-exports-reform-by-dani-rodrik-2015-02?barrier=accessreg>; «Grecia's Vote for Sovereignty» (*PS*, 7 de julio de 2015), <https://www.project-syndicate.org/commentary/greece-referendum-nationalism-democracy-by-dani-rodrik-2015-07?barrier=accessreg>; «The Poverty of Dictatorship» (*PS*, 9 de febrero de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-poverty-of-dictatorship?barrier=accessreg>; «No More Growth Miracles» (*PS*, 8 de agosto de 2012), <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-more-growth-miracles-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «The Growing Divide Within Developing Economies» (*PS*, 11 de abril de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-examines-why-informal-and-traditional-sectors-are-expanding--rather-than-shrinking?barrier=accessreg>; «Back to Fundamentals in Emerging Markets» (*PS*, 13 de agosto de 2015), <https://www.project-syndicate.org/commentary/emerging-market-growth-by-dani-rodrik-2015-08?barrier=accessreg>; «Economists and Democracy» (*PS*, 11 de mayo de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/economists-and-democracy?barrier=accessreg>; «Saif Gadafi and Me» (*PS*, 12 de abril de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/saif-qaddafi-and-me?barrier=accessreg>; «Milton Friedman's Magical Thinking» (*PS*, 11 de octubre de 2011), <https://www.project-syndicate.org/commentary/milton-friedman-s-magical-thinking?barrier=accessreg>; «Free Trade Blinders» (*PS*, 9 de mayo de 2012), <https://www.project-syndicate.org/commentary/free-trade-blinders?barrier=accessreg>; «The New Mercantilist Challenge» (*PS*,

9 de enero de 2013), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-mercantilism-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «The Tyranny of Political Economy» (*PS*, 8 de febrero de 2013), <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-economists-killed-policy-analysis-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «In Praise of Foxy Scholars» (*PS*, 10 de marzo de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-on-the-promise-and-peril-of-social-science-models?barrier=accessreg>; «The Perils of Economic Consensus» (*PS*, 14 de agosto de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-warns-that-agreement-among-economists-can-create-an-illusion-of-certain-knowledge?barrier=accessreg>; «Good and Bad Inequality» (*PS*, 11 de diciembre de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/equality-economic-growth-tradeoff-by-dani-rodrik-2014-12?barrier=accessreg>; «Economists vs. Economics» (*PS*, 10 de septiembre de 2015), <https://www.project-syndicate.org/commentary/economists-versus-economics-by-dani-rodrik-2015-09?barrier=accessreg>; «Straight Talk on Trade» (*PS*, 15 de noviembre de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-win-economists-responsible-by-dani-rodrik-2016-11?barrier=accessreg>; «Ideas over Interests» (*PS*, 26 de abril de 2012), <https://www.project-syndicate.org/commentary/ideas-over-interests?barrier=accessreg>; «The Right Green Industrial Policies» (*PS*, 11 de julio de 2013), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-right-green-industrial-policies-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>; «Rethinking Democracy» (*PS*, 11 de junio de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-examines-the-root-causes-of-political-malaise-in-advanced-and-developing-countries?barrier=accessreg>; «A Class of Its Own» (*PS*, 10 de julio de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-explains-why-the-super-rich-are-mistaken-to-believe-that-they-can-dispense-with-government?barrier=accessreg>; «How the Rich

Rule» (*PS*, 10 de septiembre de 2014), <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-says-that-widening-inequality-drives-economic-elites-toward-sectarian-politics?barrier=accessreg>; «From Welfare State to Innovation State» (*PS*, 14 de enero de 2015), <https://www.project-syndicate.org/commentary/labor-saving-technology-by-dani-rodrik-2015-01?barrier=accessreg>; «The Return of Public Investment» (*PS*, 13 de enero de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/public-infrastructure-investment-sustained-growth-by-dani-rodrik-2016-01>; «The Politics of Anger» (*PS*, 9 de marzo de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-politics-of-anger-by-dani-rodrik-2016-03>; «A Progressive Logic of Trade» (*PS*, 13 de abril de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/progressive-trade-logic-by-dani-rodrik-2016-04?barrier=accessreg>; «Innovation Is Not Enough» (*PS*, 9 de junio de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/innovation-impact-on-productivity-by-dani-rodrik-2016-06?barrier=accessreg>; «The Abdication of the Left» (*PS*, 11 de julio de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07>; «How Much Europe Can Europe Tolerate?» (*PS*, 14 de marzo de 2017), <https://www.project-syndicate.org/commentary/juncker-white-paper-wrong-question-by-dani-rodrik-2017-03?barrier=accessreg>; «The Myth of Authoritarian Growth» (*PS*, agosto de 2010), <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-myth-of-authoritarian-growth?barrier=accessreg>; «It's Too Late for Compensation» (*PS*, abril de 2017), <https://www.project-syndicate.org/commentary/free-trade-losers-compensation-too-late-by-dani-rodrik-2017-04>; «The Trade Numbers Game» (*PS*, febrero de 2016), <https://www.project-syndicate.org/commentary/tpp-debate-economic-benefits-by-dani-rodrik-2016-02?barrier=accessreg>; «Can Macron Pull It Off?» (*PS*,

mayo de 2017), <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-germany-eurozone-fiscal-union-by-dani-rodrik-2017-05.

Otras fuentes incluyen: «Who Needs the Nation State?» (*Economic Geography* 89[1], enero de 2013: 1-19)>; «The Future of Democracy in Europe» (en Luuk van Middelaar y Philippe Van Parijs, eds., *After the Storm: How to Save Democracy in Europe*, Tielt (Bélgica): Lannoo, 2015)>; «The Elusive Promise of Structural Reform» (publicado por primera vez en *The Milken Institute Review*, segundo trimestre de 2016)>; «Is Liberal Democracy Feasible in Developing Countries?» (publicado por primera vez en *Studies in Comparative International Development*, edición del 50 aniversario, 2016, cortesía de Springer)>; «Work and Human Development in a Deindustrializing World» (originalmente un artículo ocasional para el Informe sobre Desarrollo Humano de 2015, «Work for Human Development» publicado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en diciembre de 2015. Más información en hdr.undp.org)>; «Economics: Science, Craft, or Snake Oil?» (publicado por primera vez en *The Institute Letter*, Institute for Advanced Study, otoño de 2013)>; «When Ideas Trump Interests: Preferences, World Views, and Policy Innovations» (publicado por primera vez en *The Journal of Economic Perspectives* 28[1], invierno de 2014: 189-208)>; «It's Time to Think for Yourself on Free Trade» (*Foreign Policy*, 27 de enero de 2017), <http://foreignpolicy.com/2017/01/27/its-time-to-think-for-yourself-on-free-trade/.

Notas

1. Sobre el NAFTA, véase Shushanik Hakobyan y John McLaren, «Looking for Local Labor-Market Effects of NAFTA», *Review of Economics and Statistics*, vol. 98(4), octubre de 2016: 728-741. Sobre el impacto del comercio con China, véase David H. Autor, David Dorn, y Gordon H. Hanson, «The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade», *Annual Review of Economics*, vol. 8, octubre de 2016: 205-240. Según Hakobyan y McLaren, el NAFTA redujo el crecimiento salarial en las industrias más afectadas 17 puntos porcentuales con relación a otras industrias. Autor et al. documentan importantes y continuados efectos en las economías más castigadas, sin que se obtuvieran los beneficios correspondientes en otros lugares.

2. Un reciente estudio académico utiliza toda la parafernalia de la teoría moderna del comercio para calcular que los beneficios generales del NAFTA equivalen a un 0,08 por ciento de la mejora del «bienestar» en Estados Unidos. El impacto del volumen de comercio es mucho mayor: el doble de las importaciones de Estados Unidos desde México. (Lorenzo Caliendo y Fernando Parro, «Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA», *Review of Economic Studies*, vol. 82[1], 2015: 1-44.) Lo que resulta igualmente interesante es que la mitad del minúsculo 0,08 por ciento de beneficios de Estados Unidos no es un aumento de la eficiencia, sino un beneficio debido a una mejora de los términos del comercio. Es decir, Caliendo y Parro calculan que los precios mundiales de lo importado por Estados Unidos estaban por debajo de sus exportaciones. No se trata de aumentos de eficiencia, sino de transferencia de ingresos de otros países (principalmente México y Canadá). Estos beneficios se produjeron a expensas de otros países.

3. Christina Starmans, Mark Sheskin y Paul Bloom, «Why People Prefer Unequal Societies», *Nature: Human Behaviour*, vol. 1, abril de 2017: 82.

4. Zack Beauchamp, «If You're Poor in Another Country, This Is the Scariest Thing Bernie Sanders Has Said», *Vox*, 5 de abril de 2016, <http://www.vox.com/2016/3/1/11139718/bernie-sanders-trade-global-poverty>.

5. Dani Rodrik, «Growth Strategies», en *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf, eds., vol. 1A, North-Holland, 2005: 967-1014.

6. Dani Rodrik, «Mexico's Growth Problem», *Project Syndicate*, 13 de noviembre de 2014, <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11?barrier=accessreg>.

7. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, Nueva York, 2011; versión castellana de María Dolores Crispín, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2012.

8. El «trilema político de la economía mundial» fue tratado por primera vez en Dani Rodrik, «How Far Will International Economic Integration Go?», *Journal of Economic Perspectives*, invierno de 2000. En mi libro *La paradoja de la globalización* lo explico más en profundidad.

9. Jeffry A. Frieden, *Global Capitalism: Its Rise and Fall in the Twentieth Century*, W. W. Norton, Nueva York, 2007; versión castellana de Juan M. López de Sa, *Capitalismo global: el trasfondo económico de la historia del siglo xx*, Crítica, Barcelona, 2013.

10. Dani Rodrik, «Premature Deindustrialization», *Journal of Economic Growth*, vol. 21, 2015: 1-33.

11. Carl J. Green, «The New Protectionism», *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 3, 1981: 1.

12. John Gerard Ruggie, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36(2), primavera de 1982: 379-415.

13. «IMF Sees Subdued Global Growth, Warns Economic Stagnation Could Fuel Protectionist Calls», IMF News, 4 de octubre de 2016, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/10/03/AM2016-NA100416-WEO>.

14. John Rentoul, «Theresa May's conference speech: What she said... and what she really meant», *The Independent*, 5 de octubre de 2016, <http://www.independent.co.uk/voices/theresa-may-conference-speech-what-she-said-what-she-meant-john-rentoul-a7346456.html>; Roger Cohen, «Theresa May's "Global Britain" Is Baloney», *The New York Times*, 20 de enero de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/20/opinion/theresa-mays-global-britain-is-baloney.html?_r=0>; Bagehot, «May's revolutionary conservatism», *Economist*, 8 de cotubre de 2016, <http://www.economist.com/news/britain/21708223-britains-new-prime-minister-signals-new-illiberal-direction-country>; Philip Murphy, «Theresa May's rejection of Enlightenment values», Letters Section, *The Guardian*, 9 de octubre de 2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/09/theresa-may-rejection-of-enlightenment-values>.

15. León Trotski, «Nationalism and Economic Life», *Foreign Affairs*, vol. 12, 1933: 395.

16. Peter Singer, *One World: The Ethics of Globalization*, Yale University Press, New Haven, CT, 2002, p. 12; versión castellana de Francisco Herreros, *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2003.

17. Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2009, p. 143; versión castellana de Hernando Valencia, *La idea de la justicia*, Taurus, Barcelona, 2009.

18. James A. Anderson y Eric van Wincoop, «Trade Costs», *Journal of Economic Literature*, vol. 42, 2004: 691-751.

19. Stanley Hoffman, «Obstinate or Obsolete? The Fate of the NationState and the Case of Western Europe», *Daedalus*, vol. 95(3), 1966: 862-915.

20. Raymond Vernon, «Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises», *Thunderbird International Business Review*, vol. 13(4), 1971: 1-3; versión castellana de Eduardo L. Suárez, *Soberanía en peligro, la difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

21. Dani Rodrik, «Is Global Equality the Enemy of National Equality?», HKS Working Paper, enero de 2017.

22. François Bourguignon y Christian Morrisson, «Inequality Among World Citizens: 1820-1992», *American Economic Review*, vol. 92, 2002: 727-744.

23. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*, Blackwell, Cambridge, MA, 1992; versión castellana de Eva Rodríguez, *Coerción, capital y los Estados europeos*, Alianza, Madrid, 1992; Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1983; versión castellana de Javier Setó, *Naciones y nacionalismo*, Alianza, Madrid, 2008; Steven Pinker, *The Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined*, Viking, Nueva York, 2011; versión castellana de Juan Soler, *Los ángeles que llevamos dentro: el declive de la violencia y sus implicaciones*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2012; Elie Kedourie, *Nationalism*, 4.ª ed., Blackwell, Nueva York, 1993; versión castellana de Juan José Solozábal, *Nacionalismo*, Alianza, Madrid, 2015; Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, ed. revisada, Verso, Londres, 2006.

24. Citado en Elie Kedourie, *Nacionalismo*, 7.

25. John Agnew, «Putting Politics into Economic Geography», en *The Wiley-Blackwell Companion to Economic Geography*, T. J. Barnes, J. Peck y E. Sheppard, eds., Wiley-Blackwell, Malden, MA, 2012.

26. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, Nueva York, 2011; versión castellana de María Dolores Crispín, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2012.

27. Anne Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2004.

28. John Ruggie, «Reconstituting the Global Public Domain—Issues, Actors, and Practices», *European Journal of International Relations*, vol. 10, 2004: 499-531; Frederick Mayer y Gary Gereffi, «Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance», *Business and Politics*, vol. 12(3), 2010: 1-25.

29. Joshua Cohen y Charles F. Sabel, «Global Democracy?», *International Law and Politics*, vol. 37, 2005: 779.

30. Peter A. Hall y David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, RU, 2001.

31. Roberto Mangabeira Unger, *Democracy Realized: The Progressive Alternative*, Verso, Nueva York, 1998.

32. Richard Freeman, «Labor Market Institutions Around the World», Discussion Paper n.º 844, London School of Economics, Centre for Economic Performance, Londres, enero de 2008.

33. Elie Kedourie, *Nacionalismo*, 46.

34. Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 1962; versión castellana de Josep Fontana y María Soledad Bastida, *Atraso económico e industrialización*, Ariel, Barcelona, 1970.

35. Alberto Alesina y Enrico Spolaore, *The Size of Nations*, MIT Press, Cambridge, MA, 2003.

36. Anne-Célia Disdier y Keith Head, «The Puzzling Persistence of the Distance Effect on Bilateral Trade», *Review of Economics and Statistics*, vol. 90(1), 2008: 37-48.

37. Matias Berthelon y Caroline Freund, «On the Conservation of Distance in International Trade», *Journal of International Economics*, vol. 75(2), julio de 2008: 311.

38. La explicación, basada en Keith Hampton, «Netville: Community on and Offline in a Wired Suburb», en *The Cybercities Reader*, S. Graham Routledge, ed., Londres, 2004: 256-262, ha sido extraído de Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización*.

39. Bernardo S. Blum y Avi Goldfarb, «Does the Internet Defy the Law of Gravity?», *Journal of International Economics*, vol. 70(2), 2006: 384-405.

40. Charles Duhigg y Keith Bradsher, «How the U.S. Lost Out on iPhone Work», *The New York Times*, 21 de enero de 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/22/business/apple-america-and-a-squeezed-middle-class.html?pagewanted=all>.

41. Edward Leamer, «A Flat World, a Level Playing Field, a Small World After All, or None of the Above? A Review of Thomas L. Friedman's *The World is Flat*», *Journal of Economic Literature*, vol. 45(1), 2007: 83-126.

42. Kevin Morgan, «The Exaggerated Death of Geography: Learning, Proximity, and Territorial Innovation Systems», *Journal of Economic Geography*, vol. 4, 2004: 3-21.

43. Josiah Ober, «Wealthy Hellas», Presidential Address, Transactions of the American Philological Association, vol. 140, 2010: 241-286.

44. Elie Kedourie, *Nacionalismo*, 47.

45. Kelvin Lancaster, *Consumer Demand: A New Approach*, Columbia University Press, NuevaYork, 1971; Avinash K. Dixit y Joseph E. Stiglitz, «Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity», *American Economic Review*, vol. 27, 1977: 217-238.

46. Michael P. Devereux, Ben Lockwood y Michela Redoano, «Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?», *Journal of Public Economics*, vol. 92(5), junio de 2008: 1210-1235. Véase también S. M. Ali Abbas y Alexander Klemm, con Sukhmani Bedi y Junhyung Park, «A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies», documento de trabajo del FMI WP/12/28, Washington, DC, enero de 2012, sobre economías en vías de desarrollo.

47. Dani Rodrik, «Is Global Equality the Enemy of National Equality?», HKS Working Paper, enero de 2017.

48. «"Mrs. May, We Are All Citizens of the World", Says Philosopher», BBC News, 29 de octubre de 2016.

49. Olivier Blanchard y Daniel Leigh, «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», documento de trabajo del FMI, enero de 2013.

50. Olivier Blanchard, «Grecia: Past Critiques and the Path Forward», blog del FMI, 9 de julio de 2015, <https://blog-imfdirect.imf.org/2015/07/09/greece-past-critiques-and-the-path-forward/>.

51. Jan Babecký y Nauro F. Campos, «Does Reform Work? An Econometric Survey of the Reform-Growth Puzzle», *Journal of Comparative Economics*, vol. 39(2), 2011: 140-158. Para un estudio más reciente con resultados parecidos, véase Pasquale Marco Marrazzo y Alessio Terzi, «Wide-Reaching Structural Reforms and Growth: A Cross-Country Synthetic Control Approach», documento no publicado, Harvard, CID, abril de 2017.

52. Steven N. Durlauf, Paul A. Johnson y Jonathan R. W. Temple, «Growth Econometrics», Working Paper n.º 61, Vassar College Economics, octubre de 2004, <https://economics.vassar.edu/docs/working-papers/VCEWP61.pdf>.

53. Zsolt Darvars, «Is Grecia Destined to Grow?», *Bruegel*, 15 de junio de 2015, <http://bruegel.org/2015/06/is-greece-destined-to-grow/>.

54. Ricardo Hausmann, Lant Pritchett y Dani Rodrik, «Growth Accelerations», *Journal of Economic Growth*, vol. 10(4), 2005: 303-329.

55. Este argumento fue desarrollado en Arvind Subramanian y Dani Rodrik, «From "Hindu Growth" to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition», *IMF Staff Papers*, vol. 52(2), 2005, en el cual se basa el resto del párrafo.

56. Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco, «Growth Diagnostics», en *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, J. E. Stiglitz y N. Serra, eds., Oxford University Press, Nueva York, 2008.

57. Theodore Pelagidis, «Why Internal Devaluation is Not Leading to Export-Led Growth in Grecia», *Brookings Online*, 12 de septiembre de 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/09/12-internal-devaluation-export-growth-greece-pelagidis>.

58. «Pour l'économiste Thomas Piketty: Macron, c'est "l'Europe d'hier"», *Le Point*, 20 de febrero de 2017, <http://www.lepoint.fr/presidentielle/pour-leconomiste-thomas-piketty-macron-c-est-l-europe-d-hier-19-02-2017-2105950_3121.php#section-commentaires>.

59. «Emmanuel Macron proposes Nordic economic model for France», *Financial Times*, 23 de febrero de 2017, <https://www.ft.com/content/3691a448-fa1d-11e6-9516-2d969e0d3b65>.

60. «Merkel rules out eased eurozone spending rules to help Macron», *Financial Times*, 8 de mayo de 2017, <https://www.ft.com/content/2d3004a2-33ee-11e7-bce4-9023f8c0fd2e>.

61. «Macron calls for radical reform to save euro», *Financial Times*, 24 de septiembre de 2015, <https://www.ft.com/content/6d327720-62c5-11e5-a28b-50226830d644.

62. Peter Foster, «Jean-Claude Juncker Faces Dissent Over EU's "Five Pathways to Unity" Survival Blueprint after Brexit», *The Telegraph*, 1 de marzo de 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/28/jean-claude-juncker-faces-dissent-eu-survival-blueprint/>.

63. Dani Rodrik, «Unconditional Convergence in Manufacturing», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128(1), febrero de 2013: 165-204.

64. Jaana Remes y Luis Rubio, «The Two Mexicos», *Project Syndicate*, 1 de abril de 2014, <https://www.project-syndicate.org/commentary/jaana-remes-and-luis-rubio-take-issue-with-flattering-headlines-heralding-a-new-emerging-market-success-story>.

65. Dani Rodrik, «Premature Deindustrialization», *Journal of Economic Growth*, vol. 21, noviembre de 2015: 1-33.

66. James C. Scott, *Two Cheers for Anarchism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, y Oxford, 2012: 91-92; versión castellana de Rosa M. Salleras, *Elogio del anarquismo*, Crítica, Barcelona, 2013.

67. Dani Rodrik, «Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them», *Studies in Comparative International Development*, vol. 35(3), otoño de 2000.

68. Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2007.

69. Por lo general, las pruebas de que la democracia conduce a un mayor crecimiento se consideran poco concluyentes. Sin embargo, el artículo escrito por Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pascual Restrepo y James A. Robinson, «Democracy Does Cause Growth», NBER Working Paper n.º 20004, marzo de 2014, presenta sólidos argumentos en ese sentido.

70. Sharun Mukand y Dani Rodrik, «The Political Economy of Liberal Democracy», Harvard Kennedy School, marzo de 2017, figura 1.

71. Larry Diamond, «Facing Up to the Democratic Recession», *Journal of Democracy*, vol. 26(1), enero de 2015: 141-155.

72. Fareed Zakaria, «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 1997.

73. Mukand y Rodrik, «Political Economy of Liberal Democracy».

74. Véase, por ejemplo, Carles Boix, *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003; Daron Acemoglu y James A. Robinson, «Foundations of Societal Inequality», *Science*, vol. 326(5953), 2009: 678-679; y Ben W. Ansell y David J. Samuels, *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach*, Cambridge University Press, 2014.

75. T. H. Marshall, «Citizenship and Social Class», en Jeff Manza y Michael Sauder, eds., *Inequality and Society*, W. W. Norton, Nueva York, 2009 [publicado originalmente en 1949]; versión castellana de Pepa Linares, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.

76. Richard J. Goldstone, «The South African Bill of Rights», *Texas International Law Journal*, vol. 32(3), verano de 1997.

77. Edmund Fawcett, *Liberalism: The Life of an Idea*, Princeton University Press, Princeton, NJ, y Londres, 2014, p. 144.

78. Gerhard Lehmbruch, «A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon», International Political Science Association, VII Congreso Mundial, Bruselas, 18-23 de septiembre de 1967.

79. *Report on Tunisia*, Freedom House, 2011, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/tunisia>.

80. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, CT, 1968, p. 5; versión castellana de Marta Pino, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 2016.

81. Lehmbruch, «Non-Competitive Pattern».

82. Paul Collier, *Wars, Guns and Votes*, HarperCollins, Nueva York, 2009, capítulo 9.

83. Éste es también el tema de mi libro *Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science*, W. W. Norton, Nueva York, 2015; versión castellana de Iván Barbeitos, *Las leyes de la economía: los aciertos y errores de una ciencia en entredicho*, Deusto, Barcelona, 2016.

84. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, Nueva York, 2011; versión castellana de María Dolores Crispín, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2012.

85. Peter A. Petri y Michael G. Plummer, «The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates», PIIE Working Paper 16-2, enero de 2016.

86. Jeronim Capaldo y Alex Izurieta, con Jomo Kwame Sundaram, «Trading Down: Unemployment, Inequality and Other Risks of the Trans-Pacific Partnership Agreement», Global Development and Environment Institute Working Paper n.º 16-01, Tufts University, Medford, MA, enero de 2016.

87. *Market Access and Sectoral Issues*, en *Assessing the Trans-Pacific Partnership*, PIIE Briefing 16-1, vol. 1, febrero de 2016: 3.

88. David H. Autor, David Dorn y Gordon H. Hanson, «The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade», *Annual Review of Economics*, vol. 8, 2016: 205-240.

89. Véase la reacción a los comentarios de Steve Rattner en el Peterson Institute, Steven Rattner «What's Our Duty to the People Globalization Leaves Behind?», *The New York Times*, páginas de opinión, 26 de enero de 2016, <https://www.nytimes.com/2016/01/26/opinion/whats-our-duty-to-the-people-globalization-leaves-behind.html?_r=2>.

90. Fabrice Defever y Alejandro Riaño, «China's Pure Exporter Subsidies», Centre for Economic Performance Discussion Paper n.º 1182, London School of Economics and Political Science, diciembre de 2012.

91. El artículo original es Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, «Growth in the Time of Debt», NBER Working Paper n.º 15639, enero de 2010.

92. Thomas Herndon, Michael Ash y Robert Pollin, «Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38(2), 2014: 257-279.

93. Alberto F. Alesina y Silvia Ardagna, «Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending», NBER Working Paper n.º 15438, octubre de 2009.

94. Paul Krugman fue un insistente crítico de la escuela de la austeridad. Véase su análisis del artículo de Alesina-Ardagna en Paul Krugman, «Night of the Living Alesina», *The New York Times*, páginas de opinión, 13 de marzo de 2013, <https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/13/night-of-the-living-alesina/>.

95. Justin Wolfers, «What Debate? Economists Agree the Stimulus Lifted the Economy», *The New York Times*, 29 de julio de 2014, <https://www.nytimes.com/2014/07/30/upshot/what-debate-economists-agree-the-stimulus-lifted-the-economy.html?_r=0>.

96. Greg Mankiw, «News Flash: Economists Agree», Blog de Greg Mankiw, 14 de febrero de 2009, <http://gregmankiw.blogspot.com/2009/02/news-flash-economists-agree.html>.

97. Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, NJ y Nueva York, 2007; versión castellana de Karina Azanza y Brian McDougall, *Una economía, muchas recetas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

98. Dani Rodrik, «Diagnostics Before Prescription», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24(3), verano de 2010: 33-44.

99. Kaushik Basu, «Two Policy Prescription for the Global Crisis», *Project Syndicate*, 23 de abril de 2013, <https://www.project-syndicate.org/commentary/lessons-from-the-world-bank-imf-spring-meetings-by-kaushik-basu>.

100. Paul Krugman, «How Did Economists Get It So Wrong?», *The New YorkTimes*, 2 de septiembre de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html>.

101. Paul Romer, «My Paper "Mathiness in the Theory of Economic Growth"», 15 de mayo de 2015, <https://paulromer.net/mathiness/>.

102. Carol Tavris, «How Homo Economicus Went Extinct», *The Wall Street Journal*, 15 de mayo de 2015, <https://www.wsj.com/articles/how-homo-economicus-went-extinct-1431721255>.

103. Luigi Zingales, «Does Finance Benefit Society?», *Journal of Finance*, vol. 70(4), 2015: 1327-1363.

104. Jorge Luis Borges, «Del rigor en la ciencia», en *El hacedor*, 1960.

105. Rob Wile, «The Greatest Graduation Speech Ever Given Is This Bullet-Point List of 12 Economic Concepts», *Business Insider*, 17 de abril de 2014, <http://www.businessinsider.com/thomas-sargent-shortest-graduation-speech-2014-4>.

106. Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, «Redistribution, Inequality, and Growth», International Monetary Fund Discussion Note, febrero de 2014.

107. Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez, «Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America», Tulane Economics Working Paper Series, Working Paper 1314, abril de 2013.

108. James Manyika et al., *Digital America: A Tale of the Haves and HaveMores*, McKinsey Global Institute Report, diciembre de 2015.

109. Robert J. Gordon, *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2016.

110. Tyler Cowen, «Economic Development in an "Average is Over" World», Working Paper, 8 de abril de 2016.

111. Margaret McMillan, Dani Rodrik e Íñigo Verduzco-Gallo, «Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa», *World Development*, vol. 63, 2014: 11-32.

112. Dietrich Vollrath, «More on Decomposing US Productivity Growth», blog, 11 de mayo de 2016, https://growthecon.com/blog/More-Decomp/.

113. Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco, «Growth Diagnostics», en *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, J. Stiglitz y N. Serra, eds., Oxford University Press, Nueva York, 2008.

114. Isaiah Berlin, *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History*, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1953; versión castellana de Carles Andreu, *El erizo y el zorro*, Península, Barcelona, 2016.

115. Daniel Drezner, *The Ideas Industry*, Oxford University Press, Nueva York, 2017.

116. George J. Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2(1), primavera de 1971: 3-21; Sam Peltzman, «Toward a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, vol. 19(2), 1976: 211-240; Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole, «The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, 1991: 1089-1127.

117. Anne O. Krueger, «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, vol. 64(3), junio de 1974: 291-303; Gene Grossman y Elhanan Helpman, «Protection for Sale», *American Economic Review*, vol. 84(4), 1994: 833; Dani Rodrik, «The Political Economy of Trade Policy», en *Handbook of International Economics*, G. Grossman y K. Rogoff, eds., Ámsterdam, Holanda, 1995.

118. Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, University of California Press, Berkley, CA, 1981; Daron Acemoglu y James A. Robinson, «Economic Backwardness in Political Perspective», *American Political Science Review*, vol. 100(1), 2006: 115-131; Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown, Nueva York, 2012.

119. Charles W. Calomiris y Stephen H. Haber, *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2014; Simon Johnson y James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, Pantheon Books, Nueva York, 2012; Luigi Zingales, «Presidential Address: Does Finance Benefit Society?», *Journal of Finance*, vol. 70(4), agosto de 2015: 1327-1363.

120. Grossman y Elhanan Helpman, «Protection for Sale», *American Economic Review*, vol. 84(4), 1994.

121. Mancur Olson, «Dictatorship, Democracy, and Development», *American Political Science Review*, vol. 87(3), septiembre de 1993: 567-576; Daron Acemoglu y James A. Robinson, «Economic Backwardness in Political Perspective».

122. Jon Elster, «Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition», *American Political Science Review*, vol. 94(3), 2000: 685-695.

123. Scott Atran y Jeremy Ginges, «Religious and Sacred Imperatives in Human Conflict», *Science*, vol. 336, 2012: 855.

124. Amartya Sen, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*, W. W. Norton, Nueva York, 2007; versión castellana de Servanda María de Hagen y Verónica Inés Weinstabl, *Identidad y violencia: la ilusión del destino*, Katz Editores, Madrid, 2009.

125. Véase Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999; John Gerard Ruggie, «What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge», *International Organization*, vol. 52(4), 1 de octubre de 1998: 855-885; Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 2002; Colin Hay, «Ideas and the Construction of Interests», en *Ideas and Politics in Social Science Research*, D. Béland y R. H. Cox, eds., Oxford University Press, 2011.

126. Daniel Béland y Robert Henry Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research*, 10.

127. Robert Howse, «Thucydides and Just War: How to Begin to Read Walzer's Just and Unjust Wars», *European Journal of International Law*, vol. 24, 2013; Jack L. Goldsmith y Eric A. Posner, *The Limits of International Law*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2005.

128. Alberto Alesina y Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, 1995.

129. Véase, por ejemplo, Alberto Alesina, Guido Cozzi, y Noemi Mantovan, «The Evolution of Ideology, Fairness and Redistribution», *Economic Journal*, vol. 122(565), 2012: 1244-1261; Stefano Della Vigna y Ethan Kaplan, «The Fox News Effect: Media Bias and Voting», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122(3), 2007: 1187-1234; y David Yanagizawa-Drott, «Propaganda and Conflict: Theory and Evidence from the Rwandan Genocide», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129(4), noviembre de 2014.

130. George Akerlof y Rachel Kranton, «Economics and Identity», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115(3), 2000: 715-753; George Akerlof y Rachel Kranton, «Identity and the Economics of Organizations», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19(1), 2005: 9-32.

131. Martin Gilens y Benjamin I. Page, «Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens», *Perspective on Politics*, vol. 12(3), septiembre de 2014: 564-581.

132. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*, de Arlie Russell Hochschild (New Press, Nueva York, 2016), describe magistralmente el mundo irreal de los blancos pobres y conservadores de Luisiana.

133. Pratap Bhanu Mehta y Michael Walton, «India's Political Settlement and Development Path», artículo sin publicar, 2012: 17-18.

134. Véase Theodore W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven, CT, 1964; Anne O. Krueger, «Trade Policy and Economic Development: How We Learn», *American Economic Review*, vol. 87(1), marzo de 1997: 1-22.

135. Ejemplo aportado por Avinash Dixit y Jörgen Weibull, los cuales muestran que incluso con una actualización bayesiana racional, un signo común puede empeorar las probabilidades a posteriori —aumentar la polarización— cuando las probabilidades a priori difieren. Véase Dixit y Weibull, «Political Polarization», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States,* vol. 104(18), 2007: United States 7353.

136. Daron Acemoglu y sus coautores muestran que cuando existe un desacuerdo acerca de la interpretación (esto es, la capacidad informativa) de las señales recibidas, las diferencias en cuanto a creencias no tienen que desaparecer, ni siquiera asintóticamente. Véase Daron Acemoglu, Victor Chernozhukov y Muhamet Yildiz, «Fragility of Asymptotic Agreement under Bayesian Learning», artículo no publicado, febrero de 2009.

137. Véase, por ejemplo, Arthur T. Denzau y Douglass C. North, «Shared Mental Models: Ideologies and Institutions», *Kyklos*, vol. 47(1), 1994: 3-31; Mark Blyth, «Ideas, Uncertainty, and Evolution», en *Ideas and Politics in Social Science Research*, D. Béland y R. H. Cox, eds., Oxford University Press, Nueva York, 2010.

138. Rohini Pande, «Can Informed Voters Enforce Better Governance? Experiments in Low-Income Democracies», *Annual Review of Economics*, vol. 3, septiembre de 2011: 215-237.

139. Johnson y Kwak, *13 Bankers*.

140. Calomiris y Haber, *Fragile by Design*.

141. Mark S. Mizruchi, *The Fracturing of the American Corporate Elite*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2013.

142. James Surowiecki, «Moaning Moguls», *The New Yorker*, 7 de julio de 2014, <http://www.newyorker.com/magazine/2014/07/07/moaning-moguls>.

143. Para un interesante estudio sobre cómo las ideas económicas pueden determinar la política, véase Edward López y Wayne Leighton, *Madmen, Intellectuals, and Academic Scribblers: The Economic Engine of Political Change*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2012.

144. Dani Rodrik, «The Political Economy of Trade Policy», en *Handbook of International Economics*, G. Grossman y K. Rogoff, eds., vol. 3, Ámsterdam, Holanda, 1995.

145. Daron Acemoglu y James A. Robinson, «Economic Backwardness in Political Perspective», *American Political Science Review*, vol. 100(1), 2006: 115-131. Véase también Daron Acemoglu, «Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics», *Journal of Comparative Economics*, vol. 31(4), 2003: 620-652.

146. Raquel Fernández y Dani Rodrik, «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty», *American Economic Review*, vol. 81(5), diciembre de 1991.

147. Acemoglu y Robinson, «Economic Backwardness», 126-128.

148. Lawrence J. Lau, Yingyi Qian y Gerard Roland, «Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition», *Journal of Political Economy*, vol. 108(1), 2000: 120-143.

149. Citado en Robert P. Inman y Daniel L. Rubinfeld, «Federal Institutions and the Democratic Transition: Learning from South Africa», *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 28(4), 2011: 784.

150. Inman y Rubinfeld.

151. Dani Rodrik, «The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?», en *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, S. Haggard y S. Webb, eds., Oxford University Press, Nueva York, 1994.

152. I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4.ª ed., Peterson Institute, Washington, DC, 2005.

153. Wayne Leighton y Edward López, *Madmen, Intellectuals, and Academic Scribblers: The Economic Engine of Political Change*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2013, p. 147.

154. Michael Walzer, «The Problem of Dirty Hands», *Philosophy & Public Affairs*, vol. 2(2), invierno de 1973: 174.

155. Paul S. Segerstrom, T. C. A. Anant y Elias Dinopoulos, «A Schumpeterian Model of the Product Life», *American Economic Review*, vol. 80(5), diciembre de 1990: 1077-1091; Philippe Aghion y Peter Howitt, *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA, 1998.

156. Daron Acemoglu y James A. Robinson, «Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice», NBER Working Paper 18921, marzo de 2013.

157. Leighton y López, *Madmen*.

158. Leighton y López, *Madmen*: 134.

159. Leighton y López, *Madmen*: 178.

160. Jesper B.Sørensen y Toby E. Stuart, «Aging, Obsolescence, and Organizational Innovation», *Administrative Science Quarterly*, vol. 45(1), marzo de 2000: 81-112.

161. Richard R. Nelson y Sidney G. Winter, «Evolutionary Theorizing in Economics», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16(2), primavera de 2002: 23-46.

162. Leighton y López, *Madmen*: 155-56.

163. James Leitzel, *The Political Economy of Rule Evasion and Policy Reform*, Routledge, Londres y Nueva York, 2003.

164. Leitzel, *Political Economy of Rule Evasion*: 23.

165. Mark Blyth, «Powering, Puzzling, or Presuading? The Mechanisms of Building Institutional Orders», *International Studies Quarterly*, vol. 51, 2007: 762.

166. Franklin D. Roosevelt, «Discurso en la Universidad de Oglethorpe», 22 de mayo de 1932.

167. Kurt Weyland, «Toward a New Theory of Institutional Change», *World Politics*, vol. 60(2), 2008: 281-314.

168. Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, vol. 48(2), 1983: 147-160.

169. Matt Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development*, Cambridge University Press, 2013.

170. Sharun Mukand y Dani Rodrik, «In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance», *American Economic Review*, vol. 95(1), marzo de 2005: 374-383.

171. Acemoglu y Robinson, «Economics vs. Politics».

172. Acemoglu y Robinson, «Economics vs. Politics»: 174.

173. Nouriel Roubini, «Globalization's Political Fault Lines», *Project Syndicate*, 4 de julio de 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-political-fault-lines-by-nouriel-roubini-2016-07?barrier=accessreg>.

174. Harold James, «Rethinking Labor Mobility», *Project Syndicate*, 3 de enero de 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/displaced-workers-globalization-mobility-by-harold-james-2017-01?barrier=accessreg>.

175. Dani Rodrik, «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?», *Journal of Political Economy*, vol. 106(5), octubre de 1998: 997-1032.

176. Stefanie Walter, «Globalization and the Welfare State: Testing the Microfoundations of the Compensation Hypothesis», *International Studies Quarterly*, vol. 54(2), junio de 2010: 403-426.

177. Lawrence Mishel, «Tired of Economists' Misdirection on Trade», Economic Policy Institute, 26 de abril de 2016, <http://www.epi.org/blog/tired-of-economists-misdirection-on-globalization/>.

178. Kenneth F. Scheve y Matthew J. Slaughter, «A New Deal for Globalization», *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2007: 35.

179. El mecanismo es el siguiente: la liberalización mercantil incrementa el suministro global de las exportaciones de ese país. Esto, a su vez, reduce el precio mundial de esas materias. Los países exportadores de bienes parecidos sufren un *shock* adverso en lo que se refiere a las condiciones comerciales.

180. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, Nueva York, 2011; versión castellana de María Dolores Crispín, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2012.

181. El plazo expiró a finales de 2016. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han declinado declarar a China «economía de mercado».

182. Para un ejemplo reciente, véase Stanley Reed y Keith Bradsher, «China's Steel Makers Undercut Rivals as Trade Debate Intensifies», *The New York Times*, 3 de mayo de 2016, <https://mobile.nytimes.com/2016/05/04/business/international/chinas-steel-makers-undercut-rivals-as-economy-slows.html?referer=https://t.co/uUtRw9xuEt>.

183. Gary Shteyngart, *Super Sad True Love Story: A Novel*, Random House, Nueva York, 2011; versión castellana de Ramón de España, *Una súper triste historia de amor*, Duomo Ediciones, Barcelona, 2011.

184. Gaaitzen de Vries, Marcel Timmer y Klaas de Vries, «Structural Transformation in Africa: Static Gains, Dynamic Losses», University of Groningen Growth and Development Centre, GGDC Research Memorandum 136, <http://www.ggdc.net/publications/memorandum/gd136.pdf>. Véase también Xinshen Diao, Margaret McMillan y Dani Rodrik, «The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural-Change Perspective», Harvard University, artículo no publicado, enero de 2017.

185. Jim O'Neill, «The World Needs Better Economic BRICs», *Global Economic Paper Series*, 30 de noviembre de 2001.

186. «Statement by BRICS Leaders on the Establishment of the BRICSLed Development Bank», Durban, Sudáfrica, 27 de marzo de 2013.

187. «Arvind Subramanian on what is holding back investments in India», *Rediff Business*, 1 de octubre de 2015, <http://www.rediff.com/business/report/arvind-subramanian-on-what-is-holding-back-investments-in-india/20151001.htm>.

188. Andrew M. Warner, «Public Investment as an Engine of Growth», Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, agosto de 2014, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14148.pdf>.

189. Girish Bahal, Mehdi Raissi y Volodymyr Tulin, «Crowding-Out or Crowding-In? Public and Private Investment in India», Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2015, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15264.pdf>.

190. Véase Stephen S. Cohen y J. Bradford DeLong, *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press, Boston, MA, 2016; y Michael Lind, *Land of Promise: An Economic History of the United States*, HarperCollins, Nueva York, 2012.

191. Josh Lerner, *The Boulevard of Broken Dreams*, Princeton University Press, Princeton y Oxford, 2009.

192. National Research Council, *Energy Research at DOE: Was It Worth It? Energy Efficiency and Fossil Energy Research 1978 to 2000*, Committee on Benefits of DOE R&D on Energy Efficiency and Fossil Energy, Board on Energy and Environmental Systems, Division on Engineering and Physical Sciences, 2001, http://www.nap.edu/catalog/10165.html.

193. Fred Block y Matthew R. Keller, «Where Do Innovations Come From? Transformations in the U.S. Economy, 1970-2006», en *Knowledge Governance: Reasserting the Public Interest*, L. Burlamaqui, A. C. Castro y R. Kattel, eds., Anthem Press, 2011.

194. Fred Block y Matthew R. Keller, *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*, Paradigm Publishers, Nueva York, 2011.

195. National Research Council, *Energy Research at DOE*.

196. Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Public Affairs Press, Nueva York, 2015.

197. Véase Fareed Zakaria, «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 1997; y Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2010.

198. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far*?, Institute for International Economics, Washington D. C., 1997.

199. Rawi Abdelal, «Writing the Rules of Global Finance: France, Europe, and Capital Liberalization», *Review of International Political Economy*, vol. 13(1), febrero de 2006: 1-27.

200. Anat Admati y Martin Hellwig, *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton y Oxford, 2013; versión castellana de Esther Rabasco, *El traje nuevo del banquero: qué ocurre con la banca y cómo resolverlo*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2013; Simon Johnson y James Kwak, *White House Burning: The Founding Fathers, Our National Debt, and Why It Matters to You*, Vintage Books, Nueva York, 2012; Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014; versión castellana de Eliane Cazenave-Tapie, *El capital en el siglo xxi*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2014; Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can be Done*?, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2015; versión castellana de Isabel Verdeja, *La economía de la desigualdad*, Crítica, Barcelona, 1981; Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Public Affairs Press, Nueva York, 2015; versión castellana de Javier Sanjulián y Anna Solé, *El Estado emprendedor*, RBA, Barcelona, 2014; HaJoon Chang, *Economics: The User's Guide*, Penguin, Londres, 2014; versión castellana de Teresa B. Arijón, *Economía para el 99 por ciento de la población*, Debate, Barcelona, 2015; J. Bradford DeLong y Lawrence H. Summers, «Fiscal Policy in a Depressed Economy», *Brookings Papers on Economic Activity*, primavera de 2012; Jeffrey D. Sachs, *Building the New American Economy: Smart, Fair, and Sustainable*, Columbia University Press, Nueva York, 2017; José Antonio Ocampo, *Development Cooperation in Times of Crisis*, Columbia University Press, Nueva York, 2012; edición original en castellano, *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2011; Joseph E. Stiglitz, *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, New Press, Nueva York, 2010; versión castellana de Isabel Obiols, *El informe Stiglitz*, RBA, Barcelona, 2013.

201. Jeffry Frieden, «Will Global Capitalism Fail Again?», Bruegel Essay and Lecture Series, Bruselas, s. f., <http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/GlobalCapFallAgainWebversion.pdf?m=1360041998>.

202. Anthony B. Atkinson, *La economía de la desigualdad*.

Hablemos claro sobre el comercio mundial
Dani Rodrik

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal)

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra.
Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47

© del diseño de la portada, Sylvia Sans Bassat

© 2017, Dani Rodrik. Todos los derechos reservados.
© de la traducción: Jorge Paredes, 2018

© de esta edición: Centro de Libros PAPF, SLU.
Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPF, SLU.
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): noviembre de 2018

ISBN: 978-84-234-3004-8 (epub)

Conversión a libro electrónico: Newcomlab, S. L. L.
www.newcomlab.com

Planetahipermedia.com

Cursos online de la mano de los mejores especialistas

¿SOBRE QUÉ QUIERES FORMARTE?

Branding y Marketing / Estrategia / Creatividad e Innovación
Negocio y Ventas / Liderazgo y Motivación / Gestión del Talento

Accede a la mejor formación, desde tu PC, tablet o smartphone, cuando quieras y como quieras

Planetahipermedia.com es una plataforma de formación online a tu medida
en la que encontrarás cursos online sobre habilidades directivas-realizados
por los autores de los libros de empresa más vendidos-, cursos de idiomas
y cursos sobre temáticas de formación continua, así como espacios para la
comunicación y la interacción con otros usuarios.

Planetahipermedia.com tiene mucho que ofrecerte, ¡descúbrelo!

Conviértete en el profesional que todos querrán
#AprendeConLosMejores

¡Encuentra aquí tu próxima lectura!

¡Síguenos en redes sociales!