REZAGADOS

Una nueva economía para lugares olvidados

PAUL COLLIER

DEBATE

Rezagados

Una nueva economía para lugares abandonados

Paul Collier

Traducción de
Andrés Barba y Carmen M. Cáceres

DEBATE

1

En la cúspide

Este libro presenta un recorrido por regiones del mundo que en su día se consideraron prósperas, pero que hoy han quedado rezagadas. De hecho, incluso dentro de los países ricos también hay regiones pobres. Así, por ejemplo, pese a que Yorkshire del Sur contaba con una potente industria siderúrgica que duraba siglos, en la década de 1980 esta se vino abajo y ahora es la región más pobre de Inglaterra. Lo mismo ocurre en países de renta media. La antes próspera costa atlántica caribeña de Colombia hoy es mucho más pobre que la pujante región que rodea a Bogotá, la capital del país. En ocasiones, son países enteros los que retroceden. Zambia fue en su día más rica que Chile —su competidor en la exportación de cobre—, pero en la actualidad la renta media de los zambianos es inferior a la décima parte de la de los chilenos. Zambia no solo se ha convertido en un país en franco retroceso, sino que en él hay territorios aún más afectados, como el cinturón de cobre, que se han quedado atrás con respecto a la capital, Lusaka, que es más próspera. Este último es, pues, un ejemplo de una región rezagada dentro de un país rezagado. He trabajado en todos esos lugares y siempre he escuchado estas dos preguntas candentes: «¿Por qué nos hemos quedado atrás?» y «¿Qué podemos hacer para ponernos al día?».

En mi condición de economista con una estricta formación en la principal escuela de Economía de Estados Unidos sé que existen respuestas oficiales a la pregunta de cómo aplicar políticas adecuadas en lugares afectados por una crisis. Su germen intelectual se encuentra en Chicago, donde Milton Friedman visualizó una compleja teoría sobre por qué se debía confiar en que las fuerzas del mercado acababan equilibrando las cosas mediante la imagen de un arpa de cuerdas bien tensadas. Los golpes adversos, como el colapso de una industria minera, eran análogos a pulsar las cuerdas del arpa: oscilaban durante un rato, pero volvían a su posición inicial. La crisis hacía bajar los salarios y los precios de la propiedad, pero eso creaba oportunidades, y, como el mercado está ávido de ellas, el dinero entraba de nuevo a raudales, provocando que los salarios y los precios volvieran a subir.

Una certeza precoz que resultó ser errónea. Sin embargo, rápidamente se consolidó como una verdad canónica. En el Departamento de Economía de Oxford, yo mismo solía enseñar esas teorías. En la década de 1980, esas ideas se consideraban parte de los axiomas indudables de la ortodoxia económica. Su aceptación era la piedra angular de la sensatez.

El Tesoro británico las aplicó de forma mucho más dogmática que cualquier otra economía importante. Otros departamentos de finanzas de Europa o Estados Unidos recibieron la influencia de distintas escuelas de pensamiento o respondieron a la realidad de una manera pragmática (aunque Friedman y Chicago dominaron económicamente el panorama durante la presidencia de Ronald Reagan, en Estados Unidos jamás se puso en duda el monetarismo). Por otra parte, el Tesoro era excepcionalmente poderoso y las

regiones rezagadas de Gran Bretaña quedaron desprovistas de autoridad. Su historia es un ejemplo de la implacable búsqueda de una doctrina económica enmarcada en una relación de fuerzas políticas muy desiguales, lo que le confiere un valor global. Explica lo ocurrido en muchos otros países pobres muy centralizados, como Zambia y Colombia, en los que ciertas regiones están sumamente rezagadas.

La certeza siempre es peligrosa: condujo al desastre de la guerra de Vietnam. El ensayo *La marcha de la locura* —la devastadora crítica de la historiadora estadounidense Barbara Tuchman a Robert McNamara— culmina con una frase mordaz: «Tenía el don de la certeza». La presuntuosa autoconfianza de McNamara se basaba en una fe absoluta en el poder de la cuantificación y en su propia capacidad de gestión. Estaba seguro de que Estados Unidos vencería en Vietnam y amedrentó a los presidentes para que aceptaran su tesis.[*] El Tesoro británico también posee el don de la certeza. Con independencia de lo que ocurra en una región en crisis, jamás se cuestionan sus ideas.

En mi adolescencia leí el clásico satírico *Cándido* de Voltaire, un libro protagonizado por el doctor Pangloss, que cree que todo lo que ocurre es siempre para bien, que vivimos en el mejor de los mundos posibles. El objeto de la burla de Voltaire era la Iglesia católica prerrevolucionaria y sus certezas sobre la benevolencia divina. Al permanecer pasivo en situaciones en las que su acción podría haber cambiado el curso de los acontecimientos, el doctor Pangloss se convierte una y otra vez en responsable de muchas catástrofes, aunque jamás duda de haber actuado correctamente.

Las certezas de Friedman de la Escuela de Chicago y del Tesoro británico han sido dignas de la sátira de Voltaire: sus propuestas parecen la receta económica del doctor Pangloss. Somos los guardianes del dinero de los contribuyentes. Nuestro deber es resistirnos a cualquier alegato o intento de entorpecer las fuerzas del mercado. Como expertos, sabemos más que nadie, por lo que debemos ejercer nuestra autoridad: ningún lugar merece un tratamiento excepcional. El mercado tiene la razón. El dinero público debe ser ajeno a la particularidad de los territorios. El mercado es el que sabe, por lo que el dinero público debe ir adonde lo lleve la inversión privada.

Ese tipo de lógica ha creado catástrofes canónicas.

Los únicos países de renta alta del mundo en los que se aplicó religiosamente este peligroso disparate fueron Inglaterra y Gales. [**]

A partir de mediados de la década de 1970, el Tesoro siguió reforzando su control sobre los gobiernos locales, con el previsible efecto de que, a medida que el dinero público corría tras la inversión privada en el sudeste de Inglaterra, todas aquellas regiones inglesas y galesas quedaron rezagadas con respecto a Londres y su entorno. Los territorios sometidos a un control cada vez más estricto del Tesoro se convirtieron rápidamente en los más desiguales del mundo occidental, mientras que este adquiría poderes centralizados únicos.

La respuesta a esa diferenciación del resto del sudeste de Inglaterra se tradujo en un creciente malestar político. En 2022 la presión política de las regiones fue *in crescendo*. En una explícita

admisión de que el mercado no había repartido los beneficios de forma equitativa, un conservador Gobierno *laissez-faire* creó un nuevo Departamento para la Nivelación. Si el mercado hubiera funcionado, no habría sido necesario nivelar nada. El departamento tenía su propio ministro de Gabinete, que anunció el detallado programa trienal con el que coordinaría el nuevo gasto regional de otros ministerios. El ministro era inteligente y capaz, y tenía un programa impresionante. Gracias a su aparición en los medios de comunicación, logró sensibilizar a la opinión pública de las brutales consecuencias de las anteriores políticas del Tesoro. Pero la nueva iniciativa no fue estrategia suficiente para lograr un cambio en Whitehall. El Tesoro consideró al nuevo departamento como otro ejemplo de interferencia local y regional.

La última baza del Tesoro consistió en controlar el presupuesto del nuevo departamento. A pesar de haber sido presentado como el programa estrella del Gobierno, el presupuesto que le concedió el Tesoro fue, aunque parezca increíble, cero. La única fuente de ingresos que consiguió fueron fondos transferidos del presupuesto ya aprobado por el Tesoro al Ministerio del Interior, de los cuales «Nivelación» recibió una pequeña parte. Pero incluso esos fondos enfurecieron al Tesoro, por lo que intensificó su control fiscalizando cada céntimo concedido a los gobiernos locales. Así, consiguió impedir el gasto de manera tan eficaz que al final del primer año solo se había gastado el 5 por ciento del (modestísimo) presupuesto para Nivelación: el buque insignia no pudo abandonar el puerto por falta de combustible.

Sin embargo, el mantra de que «el dinero público debe ser ajeno a las particularidades de los territorios», empleado para justificar el

trato a las regiones rezagadas, no se aplicó en lo relativo a Londres, donde el Tesoro tiene su sede. Mientras no se podían encontrar fondos para el nuevo departamento gubernamental, se financiaba discretamente un sobrecoste de cinco mil millones de libras en la ostentosa Elizabeth Line de Londres. Tan solo esta cifra ya superaba con creces el dinero no gastado en Nivelación. Como mínimo, la cultura organizativa del Tesoro reflejaba un doble rasero: un exceso de confianza que se transformaba en autoindulgencia hacia su propio núcleo exitoso y una arrogante indiferencia hacia las regiones desatendidas que se habían quedado rezagadas.

Esa ortodoxia precoz aplicada al territorio es errónea. No solo ha tenido trágicas consecuencias para millones de personas, sino que incluso, según los criterios económicos más tradicionales, se trata de un modelo equivocado que falla de manera recurrente en sus predicciones. Antes de empezar a trabajar en este libro, ya me había cuestionado algunos aspectos del modelo, pero a medida que escribía me fui dando cuenta de hasta qué punto era erróneo. Lejos de precisar un mismo planteamiento para todos los territorios, necesitamos políticas que varíen en función del contexto local. Y, lejos de que esos chicos listos de Chicago o del Tesoro nos digan lo que hay que hacer en todas partes, la responsabilidad debe recaer en la población local, que es la que está en mejores condiciones de juzgar lo que puede funcionar en su entorno. Por lo general, nadie sabe lo que va a funcionar hasta que no surgen patrones según las variantes locales, por eso, lejos de un estilo de liderazgo por imposición, necesitamos líderes de perfil bajo que se ganen la confianza sacrificando su propio interés.

Durante años me he sumergido en campos pioneros de investigación distintos de la economía. Sin esa reeducación, no habría llegado al estimulante momento en que por fin vemos la luz —una recompensa que impulsa a la investigación académica—. He experimentado una gran sensación de libertad y regocijo al liberarme de dogmas cuyas repercusiones han resultado tan arrogantes como nefastas. La economía tampoco ha permanecido inmóvil; la subversiva investigación en economía regional nos ha permitido entender que esas fuerzas del mercado que Friedman consideraba benignas son, en realidad, perversas y profundizan los colapsos. Pero los avances más importantes en la comprensión del comportamiento humano se han producido sobre todo en otras disciplinas.

Algunos notables avances recientes en psicología evolutiva social han confirmado que los seres humanos somos mamíferos excepcionalmente sociales. Hemos evolucionado para aprender unos de otros, y elaboramos pensamientos colectivos que guían nuestras acciones. Formamos comunidades de lugar con un cerebro colectivo que educa a nuestros hijos. Pasamos la mayor parte del día en comunidades de trabajo cuyo cerebro colectivo instruye a los nuevos empleados. Nos unimos a cada una de esas comunidades para alcanzar propósitos compartidos que nos resultaría imposibles de alcanzar de forma individual. Sin embargo, a medida que cada comunidad avanza, sus caminos pueden ser divergentes. Ciertos lugares y organizaciones quedan atrapados en falsas ideas que provocan su retraso, mientras que otros transitan por senderos que conducen a la prosperidad. En principio, las comunidades rezagadas pueden aprender de las que tienen más éxito, pero las ideas no

necesariamente se traspasan de una a otra con facilidad. La divergencia entre comunidades que surge de las diferencias entre sus ideas refuerza el argumento de los nuevos conocimientos de la economía regional: los lugares rezagados pueden quedar atrapados en una trayectoria más lenta que los lugares exitosos debido a los efectos perversos de las fuerzas del mercado y a la mala interpretación que la comunidad hace de ellas.

La psicología social también ofrece pistas sobre cómo una comunidad rezagada puede recuperar el terreno perdido forjándose nuevos objetivos comunes. Su esperanzador mensaje se ve reforzado por una brillante y disruptiva quiebra de la ortodoxia biológica. Del mismo modo que los árboles de un bosque se unen gracias a una inteligencia descentralizada para lograr objetivos comunes, como defenderse de un parásito, los humanos hacemos lo mismo: muchas acciones de nuestro cuerpo logran objetivos comunes gracias al piloto automático de nuestra inteligencia descentralizada. Los avances tanto en psicología social como en biología demuestran la enorme influencia de la comunidad en nuestras acciones.

Todo ello contrasta de manera radical con el aún generalizado principio económico de que nuestras acciones son el resultado de los cálculos racionales de unos individuos fundamentalmente egoístas. A pesar de que sigue presente en los modelos económicos basados en el lugar, esa idea se fundamenta en una burda teoría de la evolución de la década de 1950, cuando se suponía que los supervivientes sobrevivían gracias a su egoísmo. Otros modelos económicos han abandonado esa insostenible creencia en favor de una psicología individualista, denominada «teoría de la decisión», que menosprecia

nuestra capacidad para tomar decisiones: describe nuestros cerebros como torpes ordenadores propensos a errores que deben ser corregidos por quienes más saben. Pocos economistas conocen aún la reciente crítica de la psicología social a esa teoría de la toma de decisiones. La psicología social minimiza las supuestas limitaciones del cerebro individual en favor de los extraordinarios poderes cognitivos de los seres humanos en una comunidad interconectada: tendemos a confiar en nuestra mente colectiva y lo hacemos por una buena razón.

Eso nos muestra la importancia de las relaciones dentro de las comunidades. Los recientes progresos de la filosofía moral han complementado los de la psicología social liberándonos de cuatro décadas de utilitarismo en las que las relaciones de bondad y confianza dentro de las comunidades se ignoraban como si fueran moralmente irrelevantes.[1]

Hoy, las ciencias políticas esclarecen con mayor nitidez el papel irreductible del Estado: todas sus funciones que no solo son útiles, sino vitales —los *músculos* del Estado. Ninguna sociedad nace con esos músculos; hay que desarrollarlos. Algunas sociedades, como la haitiana, han sido incapaces de hacerlo, por lo que se encuentran al borde de la anarquía. Otras, como Rusia, tienen un Estado poderoso pero abusivo en el que su fuerza no está restringida. Las ciencias políticas han empezado a explicar esas variaciones y a conectarlas con la filosofía moral del buen liderazgo—.

Por último, el reciente ámbito de la toma de decisiones complejas en contextos de incertidumbre radical constituye un apoyo intelectual a la importancia de aprender rápidamente de los experimentos. Explica el extraordinario poder de algunos líderes para

superar los momentos de incertidumbre y recomponer la sociedad en torno a un objetivo común. Ese poder puede tener un buen uso, como en el caso del presidente Zelenski, o un uso perverso, como en el de Jair Bolsonaro y Kim Jong-un. Sea como sea, esos progresos se relacionan directamente con otras disciplinas que también ofrecen nuevas perspectivas sobre el liderazgo.

Las nuevas investigaciones se basan en descubrimientos anteriores. Las críticas a la ortodoxia económica —como las políticas públicas que no tienen en cuenta el territorio, el mercado es el que sabe y el Tesoro el que sabe más— no dejan a los lugares rezagados sin auténticos fundamentos económicos. Estos lugares no pueden ponerse al día apoyándose en la nostalgia y el localismo. Sus futuras economías se podrán desarrollar si poco a poco descubren cómo hacer que sus trabajadores sean más productivos.

A medida que las ciencias humanas avanzan, se vuelven más complejas: demuestran que muchos fenómenos que antes se consideraban dominio exclusivo de disciplinas concretas se deben a interacciones que trascienden los límites de cada materia. Todo ello abre la lejana perspectiva de una ciencia humana integrada capaz de aportar el potencial predictivo y normativo de unos modelos perfeccionados, que abarquen la miríada de problemas humanos complejos, algunos de los cuales solo se han advertido recientemente, tras explorar patrones antes desatendidos.

Hasta que llegue ese momento, nos tendremos que conformar con algo más modesto: respuestas provisionales, que intenten integrar los nuevos avances, pero centrándose en cuestiones mucho más concretas de urgente necesidad. En vez de modelos provenientes de una única disciplina que ofrezcan respuestas precisas pero erróneas,

necesitamos modelos integrados que reconozcan su imprecisión, pero que acierten a grandes rasgos. Las dos preguntas a las que debemos responder son las que plantean los rezagados: «¿Por qué nos hemos quedado atrás?» y «¿Cómo podemos ponernos al día?». Los rezagados necesitan algo que les permita superar las ortodoxias económicas que los han mantenido cautivos.

EL ENSAYO DE UNA NUEVA IDEA

En respuesta a un tema que me interesaba, acepté pronunciar el discurso de apertura de un seminario sobre conflictos en el Departamento de Estudios de Guerra del King's College.[*] Dos semanas antes de mi intervención, Vladímir Putin ordenó la invasión de Ucrania. Inevitablemente, aquello se convirtió en el tema de mi intervención, y comparé las previsiones realizadas por los modeladores de conflictos: eran unánimes al pronosticar, y con una confianza cercana a la certeza, que el presidente Putin aplastaría Ucrania en un abrir y cerrar de ojos. Mi inmersión en los pioneros avances de las ciencias humanas me bastó para darme cuenta de que las predicciones eran equivocadas, pues, a pesar de ser precisas, se basaban en modelos erróneos. Me arriesgué profesionalmente y dije a un público sorprendido que Putin no iba a triunfar.

No solo me sentía capaz de predecir que Putin no obtendría la rápida victoria que se esperaba, sino que había motivos para creer que el presidente ucraniano Zelenski conseguiría algo más que sobrevivir, su país podría incluso ganar la guerra. Zelenski es un

excelente comunicador y ya había logrado varias proezas tácticas: la primera de ellas, su heroico compromiso de permanecer en Kiev le había otorgado autoridad moral. Su siguiente golpe maestro fue saber lo que podía hacer y lo que no, lo que en términos de psicología social se denomina tener una metacognición bien calibrada. Sabía que podía convencer a los líderes occidentales para que le enviaran armamento. Sabía que se había ganado la autoridad moral para pedir a los hombres en edad de luchar que se alistaran en las milicias locales. Sabía que, como rusohablante del este de Ucrania, podía unir a un pueblo ucraniano amargamente dividido por la lengua y la política. Sabía que las retransmisiones nocturnas a los ucranianos tendrían un efecto tranquilizador. Conocía también sus limitaciones: carecía de conocimientos militares para planificar la resistencia desde el centro, por lo que delegó la resistencia en las milicias locales.

Su tercer y más importante golpe maestro consistió en replantear el poder de las milicias no como una debilidad que los rusos pudieran explotar, sino como algo que proporcionaba a Ucrania tres ventajas cruciales. El conocimiento del terreno de las milicias locales era muy superior al de los soldados rusos. A medida que cada milicia experimentaba sus tácticas, los ucranianos aprendieron rápidamente lo que funcionaba con mayor eficacia en cada contexto. El oponente de Zelenski era un hombre vanidoso, en exceso confiado en su pericia militar y rodeado de aduladores demasiado temerosos de informarle con franqueza de los contratiempos. Su inepta microgestión desmoralizaría a las tropas rusas. Por el contrario, a medida que las milicias ucranianas descubrieran lo que funcionaba y

se celebraran sus éxitos locales, se abriría un abismo entre la moral de los dos ejércitos.

El presidente Zelenski y yo habíamos constatado los mismos datos objetivos de los modelos ortodoxos, y ambos los habíamos transpuesto a la realidad que habían pasado por alto. Presos en un modelo equivocado, esos modeladores habían tomado las claras ventajas de Ucrania por abrumadoras desventajas. El presidente Zelenski combinó la autoconfianza suficiente para actuar según sus intuiciones iniciales, con la modestia necesaria para reconocer la necesidad de aprender con rapidez. Combinadas, sus ideas conformaron una sucesión de acciones bien diseñadas: encajaron como los peldaños de una escalera de caracol. Su abnegación se ganó la confianza de sus compañeros ucranianos, lo bastante como para convencerles de que fueran más allá. A medida que ascendían, cada peldaño no solo les acercaba a su objetivo de detener la invasión, sino que revelaba progresivamente una perspectiva desplazada de esa escena familiar. La gente empezó a ver con nuevos ojos las mismas características de su localidad, su nación y su historia que ya conocían desde hacía tiempo. Las características distintivas que antes les habían parecido desventajas se convirtieron en ventajas de las que Rusia carecía. Algunas localidades descubrieron que sus fábricas eran esenciales para la industria automovilística europea. A escala nacional, comprendieron que Ucrania se había convertido en un granero para el mundo. Nuevas evidencias revelaron además por qué los ucranianos no podían confiar en Putin, al igual que no habían confiado en Stalin: los arqueólogos desenterraron las fosas comunes masivas que mostraban el odio genocida de Stalin contra Ucrania.

Me di cuenta de que muchos de los peldaños de la escalera de caracol de Zelenski —liderazgo abnegado, descentralización de poderes y comunicación de una estrategia esperanzadora pero creíble— eran perfectamente aplicables a otros retos de enormes proporciones. La revalorización por parte de Ucrania de sus cualidades distintivas provocó cambios de comportamiento que podían aplicarse a un programa económico con la misma facilidad que a uno militar. Podían transformar las perspectivas económicas de unos lugares rezagados y supuestamente cargados de fatalidades con la misma contundencia con la que habían transformado las perspectivas militares de Ucrania, supuestamente cargadas de fatalidad. La escalera de caracol es un modelo rudimentario compatible con los notables avances en las ciencias humanas y aplicable a los lugares rezagados. Los expongo en el capítulo siguiente: en lugar de un modelo económico preciso pero erróneo, las predicciones de un nuevo modelo combinado son aproximadamente correctas. Al decir «aproximadamente» pretendo advertir que este libro es más una guía que un manual.

Al igual que ocurre con los conflictos, la confianza infundada en un modelo económico erróneo puede desalentar la búsqueda de patrones de datos que sean incompatibles con él. Expondré casos en los que eso se ve con nitidez y que muestran las brutales consecuencias de unos dogmas económicos erróneos. Es más, demostraré que los numerosos lugares del mundo que sufrieron colapsos y se recuperaron lo hicieron empleando estrategias que podrían resumirse en la imagen de la escalera de caracol. Sus estrategias tuvieron éxito a pesar de ser incompatibles con la ortodoxia del mercado. En la actualidad, algunos de esos lugares

rezagados que llevan décadas desmarcándose del resto de la humanidad se encuentran en las primeras fases de una recuperación parecida. La avalancha de crisis mundiales los ha vuelto precarios. Quienes estamos en zonas privilegiadas tenemos un modesto papel de apoyo, pero, atascados en nuestras ortodoxias, seguimos sin cumplirlo.

Este libro es una celebración del ingenio y la valentía con la que muchos lugares pobres de todo el mundo están cambiando sus posibilidades. Expone una nueva economía para la transformación basada en el territorio: los principios y los pasos prácticos mediante los cuales se han alcanzado esos logros. En los próximos capítulos nos sumergiremos no solo en los lugares en apuros con los que abrimos este capítulo —el Caribe colombiano, el cinturón de cobre zambiano y el Yorkshire del Sur inglés—, sino también en otros lugares con transformaciones ya en marcha. Bangladés, antes en la miseria, se ha convertido en un mercado emergente de rápido crecimiento; el País Vasco español, antaño separatista y desgarrado por el terrorismo y la división, es hoy joya nacional, y Somalilandia, un pequeño país abandonado en una región plagada de conflictos, ha forjado en silencio una sociedad cohesionada y pacífica.

Aunque cada una de esas sociedades es única, comparten un mismo perfil conceptual: un *poder de decisión compartido* y un *rápido aprendizaje*. El poder de decisión compartido —gran secreto de Somalilandia— muestra la serie de astutos pasos que deben dar las personas para unirse en torno a un objetivo común. Por su parte, el rápido aprendizaje —ejemplificado por la China de Deng Xiaoping — muestra la importancia de la experimentación pragmática y la voluntad de aprender de los demás.

Esta triunfante historia se relata en la segunda parte, que constituye el núcleo del libro, pero el tono es muy diferente en la primera: describe cómo las ideologías dañinas y la política de la codicia impidieron esos logros y, al hacerlo, arruinaron millones de vidas, algo que se podría haber evitado.

El siguiente capítulo relata cómo surgieron esas ideologías y cómo las revoluciones impulsadas por la investigación las están derribando. Los dos capítulos siguientes presentan nuevas y asombrosas pruebas sobre un par de procesos importantes a nivel mundial que apenas se han tenido en cuenta hasta la fecha: «La desesperación que no se ve» (capítulo 3) describe el acuciante problema de la pobreza mundial en la década de 2030; mientras que «Los privilegios que no se ven» (capítulo 4) revela su contrapartida, la aparición de una nueva clase en los países de renta alta, tan privilegiada que constituye una nueva aristocracia.

El dolor precede al placer; la ira, a la celebración.

PRIMERA PARTE

La caída en espiral

2

Nuevas revoluciones, ortodoxias que se derrumban

Encerrado en su propia importancia, el poderoso centro ha impuesto políticas homogéneas a los rezagados. Esa actitud ya no se puede defender a nivel intelectual: ha sido rebatida por las últimas y reveladoras investigaciones en el ámbito de las ciencias humanas. Un buen punto de partida fue el descubrimiento del «síndrome de fragilidad».

CÓMO ALTERAR AL DOCTOR PANGLOSS: EL SÍNDROME DE FRAGILIDAD

Ahora sabemos que, lejos de recuperarse de forma autónoma, cuando un lugar pierde sus industrias principales, la norma es que caiga en un descenso que se autoperpetúa. Para entender por qué, imaginemos dos veleros navegando en un día ventoso. Uno sigue adelante, pero al otro lo golpea una ráfaga fuerte que lo vuelca y la tripulación no sabe cómo darle la vuelta. Cuando el viento amaina, las velas de ambas embarcaciones están en vertical: una apunta hacia el cielo, la otra hacia el fondo del mar. En la jerga científica, se encuentran en un *equilibrio localmente estable*.

Cuando el viento vuelve a soplar, la tripulación del velero erguido navega hacia su destino; pero la del que ha volcado se queda

aferrada a él, a la deriva y sin rumbo en la corriente. El contratiempo inicial del vuelco genera repercusiones que se retroalimentan y lo empeoran: esto es, en esencia, lo que define un *síndrome*.

La movilidad de los trabajadores y de las inversiones en un país es un fenómeno análogo al de los veleros. Cuando una ciudad pierde sus industrias básicas, se hunde. Mientras, las ciudades más afortunadas continúan navegando. Los inversores que observan desde la orilla juzgan qué ciudad ofrece las mejores oportunidades. Invierten en el velero que se ha mantenido a flote y eso acentúa aún más la brecha. Los tripulantes de la embarcación que ha volcado empiezan a culparse entre sí por el naufragio: se ponen demasiado agresivos como para encontrar la manera de trabajar juntos y dar vuelta a la embarcación. Cuanto más tiempo pierden en el agua, mayor es la brecha. Los mejores nadadores abandonan el barco y algunos incluso se unen a la tripulación del velero erguido.

Por lo general, las personas a las que les va bien en lugares prósperos no entienden la caída de los lugares menos afortunados. Suponen que algo malo tiene que haber allí o en sus habitantes. Si lo que está mal es el lugar, la gente debería marcharse. Y, si lo que está mal es la gente, entonces deberían cambiar. La derecha política suele atribuir la responsabilidad del fracaso a los individuos; la izquierda política prefiere cambiar toda la sociedad a través de la reeducación.

La economía ortodoxa comparte estos errores de interpretación, pero va un paso más allá y presenta las fuerzas del mercado como el único remedio, insistiendo en que es bueno que la inversión se desplace de la ciudad caída a la que se ha mantenido en pie. Su deber es plasmar una asignación más eficiente del capital. De igual

modo, si los trabajadores se desplazan como respuesta al aumento de las diferencias salariales entre las ciudades, se volverán más productivos. Los tradicionalistas solo se preocupan cuando los trabajadores *no* se marchan: puede que se deba a que el incentivo de las diferencias salariales ha quedado silenciado por unas ayudas públicas demasiado generosas.

Sin embargo, lejos de remediar el síndrome, las fuerzas del mercado lo acentúan. Pueden funcionar bastante bien para fines modestos, como poner en contacto a productores y consumidores, pero no son capaces de afrontar la tarea mucho más compleja de determinar cuál será la mejor distribución de ciudades prósperas de un país en el futuro. La prosperidad de una ciudad depende de las expectativas que se fijan para un amplio abanico de decisiones futuras. ¿Otorgará el Gobierno local los permisos para construir? ¿Aportará el Gobierno central la financiación? ¿Cambiarán las leyes que se han convertido en obstáculos a la inversión? ¿Las organizaciones civiles, como los sindicatos y las entidades benéficas, estarán a favor o en contra? ¿Marcará Tesla el futuro de la industria automotriz, o la visión que tiene Elon Musk de los coches como ordenadores sobre ruedas alimentados por baterías se enfrentará a los avances en el motor de combustión que financia la Unión Europea con el objetivo de salvar puestos de trabajo? Incluso para los más fieles creyentes en los poderes del mercado sigue siendo un misterio qué se supone que tiene que hacer este para guiar comportamientos tan dispares hacia un único y eficiente esquema espacial de ciudades de un país.

El misterio es incluso mayor si consideramos el concepto de «dependencia del camino». Los recorridos que han hecho las dos

tripulaciones —sus caminos— han sido divergentes: sus destinos han dependido de aquella impredecible ráfaga de viento inicial. La diferencia entre ambas tripulaciones, una que navega alegremente, mientras que la otra sigue a la deriva en la corriente, describe la base de dicho concepto. Aferrarse confiadamente a la creencia de que ocurrirá el resultado ideal es un jactancioso acto de fe por parte de una ortodoxia equivocada. La analogía de Friedman que presentaba el funcionamiento de la economía como las cuerdas de un arpa era tanto una imagen nítida que condensaba un modelo como un paso atrás de la ciencia hacia la fe.

El síndrome en el que caen los lugares rezagados cuando pierden sus industrias básicas es una reacción en cadena: la pérdida de oportunidades económicas genera una serie de efectos sociales y políticos que se acumulan. Los hombres pierden su trabajo, las familias se quiebran, la gente se automedica y los niños crecen en hogares disfuncionales. Para describir esta reacción en cadena, en los últimos años se ha acuñado el término «síndrome de fragilidad». [1] En vez de creer que el milagro que obrarán las fuerzas del mercado inevitablemente conducirá a una recuperación, los inversores reconocen que el mecanismo de los precios por sí solo es impotente frente al colapso de las industrias básicas de un lugar. Aunque los precios son la herramienta clave de las fuerzas del mercado que invoca Friedman, es imposible que consigan coordinar las decisiones de los políticos, la sociedad civil, los agentes financieros, las empresas y los hogares, indispensables para la recuperación. Los inversores son mucho más realistas que Friedman: prevén que el derrumbe económico durará un tiempo. Y desplazan su dinero hacia los lugares que no sufrieron el derrumbe: los veleros

que se mantuvieron a flote. El colapso crea expectativas negativas que luego se convierten en profecías autocumplidas.

Los lugares rezagados del Reino Unido y Estados Unidos son un claro aviso de que la caída en espiral puede producirse en cualquier parte. Por lo general, la causa inicial del colapso no está relacionada con las decisiones que se han tomado en la región, como se pudo ver en Pittsburgh y Yorkshire del Sur, donde la industria siderúrgica se desplomó a principios de la década de 1980. La población de Pittsburgh se redujo a la mitad: se convirtió en un lugar rezagado. Pero con el tiempo se reactivó y hoy se la considera la doceava ciudad más próspera de Estados Unidos. Yorkshire del Sur también se convirtió en un lugar rezagado, pero la reacción y el resultado fueron muy distintos. Aunque el desempleo se disparó, la gente no se marchó. Y la región tampoco se renovó: su economía siguió cayendo en espiral hasta convertirse en la región más pobre de Inglaterra. Reconocer estas diferencias es una buena manera de empezar a entender qué tipo de políticas públicas se están aplicando en los lugares rezagados de todo el mundo.

Al igual que el resto de Inglaterra, Yorkshire del Sur dependía por completo de las fuerzas del mercado, carecía de políticas públicas activas. La industria siderúrgica se desplomó víctima de una medida macroeconómica nacional implantada a principios de la década de 1980 que golpeó a las industrias orientadas a la exportación en todo el país. En términos generales, veinte lugares sufrieron fuertes recesiones. Analizarlas nos permite poner a prueba las dos hipótesis opuestas sobre el comportamiento: el modelo panglosiano y las profecías autocumplidas de brecha económica que postula el síndrome de fragilidad. Solo uno de esos veinte lugares consiguió

recuperarse, el resto acabó sucumbiendo a una recesión permanente. Y, lo que es peor para la ortodoxia económica, la única excepción, Corby, se reactivó porque sufrió unas consecuencias tan graves que tanto el Gobierno local como el central se vieron obligados a intervenir.[2] En Corby, la intervención pública sostenida, tan abominable para los fundamentalistas del mercado, acabó restaurando las expectativas y salvando a la ciudad. La recuperación funcionó bien en la práctica, pero en lugar de analizarla fue ignorada porque, según la teoría imperante en el Tesoro británico, no debería haber funcionado.

Los daños que sufrieron las industrias siderúrgicas de Pittsburgh y Yorkshire del Sur fueron extraordinarios debido a una confluencia de factores adversos. En 1980, ambos países tenían nuevos gobiernos, presididos por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, que habían adoptado las ideas monetarias de Friedman, lo que generó fuertes apreciaciones de sus monedas y eso provocó que sus industrias siderúrgicas dejaran de ser competitivas en los mercados internacionales. Mientras tanto, el Gobierno surcoreano estaba inyectando dinero público para impulsar una industria siderúrgica rival. La industria siderúrgica alemana sobrevivió al ataque de la competencia coreana sin hundirse porque las ideas de Friedman no habían calado en Alemania. Gracias al apoyo del dinero público y de la financiación privada, las regiones siderúrgicas fueron capaces de invertir para seguir siendo competitivas. La de Pittsburgh sí se hundió, pero la ciudad consiguió atraer a nuevas empresas altamente cualificadas; la de Yorkshire del Sur corrió la misma suerte, pero la zona no logró atraer a nuevos sustitutos. ¿Cómo se explican tres resultados tan distintos? Alemania no solo contaba con

políticas públicas nacionales activas, sino que tanto el dinero como las decisiones sobre cómo utilizarlo habían sido transferidas a los gobiernos regionales y municipales. En Alemania y Estados Unidos, tanto la financiación pública como la privada dependían desde hacía tiempo de las ciudades y regiones, y ambos países habían creado sólidas instituciones civiles, como las universidades, profundamente arraigadas en la comunidad. Solo en Inglaterra no se daba ninguna de estas condiciones.

PSICOLOGÍA DISRUPTIVA

Al igual que un velero y una economía local tienen su punto de equilibrio, también lo tienen las organizaciones en las que trabajamos y que configuran una parte importante de nuestras oportunidades de llevar a cabo una vida significativa. Las últimas investigaciones en psicología social sugieren que no somos esos individuos codiciosos, egoístas y racionales que imaginan la mayoría de los modelos económicos. La evolución nos ha dotado para ser una especie excepcionalmente prosocial, dispuesta a renunciar a los intereses individuales por el bien de toda la comunidad. Cuando se les da la oportunidad, estos instintos naturales afloran. Si en nuestro lugar de trabajo nos animan a formar equipos con libertad para resolver problemas juntos, no solo nos ganaremos la vida, sino que pensaremos que nuestro trabajo tiene sentido. Pero, si se nos trata mal, si el jefe nos vigila como un halcón y no nos da margen para desarrollar iniciativas, probablemente nos vendremos abajo. Nos

convertiremos en ese individualista codicioso y egoísta del que tanto presume la economía ortodoxa.

Y, lo que es aún más sorprendente, estas nuevas investigaciones han demostrado que la mayoría de nuestras decisiones surgen del cerebro colectivo de nuestra comunidad, de la sabiduría que acumula su experiencia. En el seno de este cerebro colectivo hay perlas de conocimiento o *artilugios cognitivos* que brindan soluciones técnicas específicas a las tareas que las personas deben enfrentar. Las sociedades que no cuentan con esos artilugios esenciales para la prosperidad se estancan hasta que consiguen reinventarlos, o aprenden de las sociedades que ya lo han hecho.[3]

Cuando pierden sus industrias principales, los lugares rezagados suelen perder también las organizaciones que daban sentido a sus habitantes. Pittsburgh y Yorkshire del Sur eran comunidades de lugar con las que los trabajadores y los propietarios se identificaban. Las empresas siderúrgicas eran comunidades de trabajo donde los conflictos entre trabajadores y propietarios se atenuaban mediante una dinámica de orgullo mutuo. El proceso Bessemer de producción de acero requería tanto de habilidades como de un buen criterio: los trabajadores se convertían en partícipes del majestuoso proceso, análogo a la alquimia, que convierte el mineral en acero brillante. Los obreros y los patrones eran capaces de unirse para cumplir propósitos comunes que les interesaban. Un buen ejemplo fue la fundación de la primera universidad de Yorkshire del Sur. Los sindicatos siderúrgicos organizaron una colecta en la que cada miembro debía aportar el salario de una semana y la familia Firth, propietaria de la mayor empresa siderúrgica, igualó la suma total con una enorme donación.

Esta poderosa combinación de vínculos basados en el lugar y en el trabajo perdió fuerzas en Yorkshire del Sur ante la nacionalización de la industria siderúrgica en 1967, que desplazó la toma de decisiones de los directivos y trabajadores locales a los políticos de Londres. En 1980, los trabajadores siderúrgicos del condado se unieron a una huelga nacional masiva en contra del nuevo Gobierno conservador. La huelga fue inoportuna desde el punto de vista comercial, ya que coincidió con la nueva competencia coreana. Aunque el impacto inmediato de la centralización y politización de las decisiones fue el aceleramiento de la desaparición de la industria, su legado más perdurable sería el endurecimiento de las relaciones laborales en la región. El destino de la otra industria clave de la zona, el carbón, fue una versión aún más extrema que la tragedia del acero. Durante la crisis energética de finales de la década de 1940, las grandes minas de carbón tenían la misma función social y el mismo glamour que el acero.[4] La nacionalización comenzó antes, y culminó en 1984 con una huelga intensamente politizada que duró un año. Al igual que en el caso del acero, precipitó la recesión y un drástico deterioro de las relaciones laborales.[*]

Tras el hundimiento de sus industrias básicas y la pérdida de empresas prosociales como Firth, las pocas compañías que se sintieron atraídas a Yorkshire del Sur ofrecieron puestos de trabajo poco cualificados. Se instalaron solo porque los alquileres eran baratos y las personas desesperadas estaban dispuestas a aceptar trabajos rutinarios a cambio de bajos salarios. El trabajo en centros de atención telefónica y grandes almacenes se adaptaba bien al degradante modelo de estricta supervisión enlazada a incentivos. La dinámica de las empresas pasó de ser «mejóranos» a «arruíname»:

de «comunidades de trabajo» a «jerarquías de humillación». Inevitablemente, los locales reaccionaron a las empresas privadas con gran hostilidad. Mientras Pittsburgh contaba con los recursos locales para reactivarse, otras ciudades estadounidenses en crisis sucumbieron al fenómeno y quedaron rezagadas. En algunas, la totalidad de la mano de obra fue desarraigada, una tragedia que retratan muy bien el libro y la película *Nomadland*,[*] que muestran cómo los trabajadores nómadas de mayor edad en buscan de un empleo temporal perdieron toda conexión con un centro urbano asentado. En Inglaterra no se produjeron esos éxodos totales porque el sistema de protección social, aunque modesto para los estándares europeos, está mejor financiado que en Estados Unidos. La gente podía sobrevivir combinando trabajos de salarios bajos con prestaciones financiadas por fondos públicos. En consecuencia, la mayoría optó por quedarse en su lugar de pertenencia.

La psicología social nos ha dado una respuesta convincente a la pregunta de por qué el capitalismo es capaz de generar prósperas comunidades de trabajo en sociedades igualitarias y descentralizadas, como Dinamarca, y terribles jerarquías de humillación en lugares como Yorkshire del Sur. También explica por qué, cuando un lugar empieza a decaer, la comunidad local tiende a fragmentarse y las personas a culparse unas a otras por el fracaso. La pequeña nación de Gales, con la mitad de la población de Dinamarca, es un claro ejemplo de este triste proceso. Gales es incluso más pobre que Yorkshire del Sur. En 2020, junto con mi colega galés David Tuckett realicé una serie de entrevistas a una muestra representativa de la sociedad galesa.[5] Nos encontramos con un amplio disenso. El sector público culpaba a los empresarios

galeses, que a su vez se quejaban del Gobierno galés. También existía cierta antipatía mutua entre las regiones. En el norte de Gales, muchos habitantes todavía hablan galés y han presionado con éxito al Gobierno central para que el aprendizaje del idioma sea una condición indispensable en la contratación laboral. Esto se ha considerado un impedimento para la creación de empleos en el sur de Gales, donde los hablantes de galés son minoría. El Gobierno galés me invitó a Swansea a participar en la Cumbre Económica de Gales. Muchos asistentes a Swansea tenían su propia teoría para explicar los problemas de la ciudad: el favoritismo a Cardiff, la ciudad vecina, a setenta kilómetros de distancia. Gales se había convertido en un lugar fragmentado por antipatías recíprocas que impedían que las personas se unieran para trazar una estrategia común que les permitiera hacer frente a las dificultades.

El paso siguiente a echarse la culpa los unos a los otros es la autoinculpación: las personas asumen la idea de que las han adelantado porque ellas mismas, o el lugar en el que viven, son de algún modo incompetentes. Ampliamos nuestras entrevistas a Yorkshire del Sur y hablamos con profesores para saber cómo veían los alumnos su situación. Este es un ejemplo típico de sus respuestas: «En el sur piensan que somos brutos. Vale, pues somos unos brutos, que para qué intentarlo: fracasaríamos». Muchos de esos escolares son descendientes de los pioneros de la Revolución Industrial. En la región se encuentra la primera fábrica industrial del mundo, reconocida por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Pero, en lugar de que la gente se sienta orgullosa de su patrimonio, este ha sido destrozado y con él se ha perdido la innovadora seguridad en sí mismas que sentían las generaciones anteriores.

A un paso más allá de la autoinculpación se encuentra la pérdida de fe en el propio poder de decisión o, en los términos de la psicología social, la *indefensión aprendida* o *dependencia aprendida*. El caso más terrible que he visto es el de Haití, una sociedad traumatizada en el siglo XVIII por la esclavitud: en 1804, su pueblo heroicamente derrocó a los opresores, y esto debería haber sentado las bases de un sentimiento de orgullo perdurable. En lugar de eso, la sociedad haitiana se sumió en otras formas de tragedia. La indefensión aprendida es una inercia de desesperanza en la que las personas se niegan a sí mismas todo poder de decisión. Consideran que sus problemas se deben enteramente a fuerzas mucho más poderosas que ellas. Un estudiante haitiano dio un ejemplo perfecto: una creencia bastante extendida entre los haitianos establece que, si caen enfermos, es porque un vecino malvado les ha hecho un embrujo: el poder de decisión recae en la magia. Cuando se producen huracanes y terremotos, los políticos y funcionarios con poder de decisión esperan pasivamente a que lleguen las agencias internacionales con recursos para ayudarles a recuperarse del desastre. Los haitianos son trabajadores y habilidosos: en Estados Unidos y Canadá tienen éxito. Pero, al igual que en Yorkshire del Sur, la desesperanza acabó machacando el espíritu de la sociedad.

A veces, incluso las personas excepcionalmente afortunadas se quejan al mundo de su impotencia: al trivializar una situación grave, la devalúan. Pero los más propensos a la pérdida de fe en su propio poder de decisión son los grupos débiles que sufren el embate de los poderosos. El caso más estudiado es el de los lugares rezagados en Estados Unidos, donde se manifiesta de forma más trágica en las muertes por desesperanza, como han documentado Anne Case y el

premio Nobel Angus Deaton. La esperanza de vida disminuye entre los rezagados. El psicólogo social de Stanford Greg Walton ha analizado la secuencia exacta de pensamientos en la que quedan atrapadas las personas cuando caen en una dependencia aprendida: interpretan cada contrariedad como el resultado de fuerzas abrumadoramente poderosas que se alzan contra ellos y concluyen, igual que los escolares de Yorkshire, que no tiene sentido hacer ningún esfuerzo. Este sentimiento anida en su interior y es un ejemplo del síndrome de fragilidad por el que las bajas expectativas se vuelven profecías autocumplidas. Ofrece una justificación para abandonar cualquier iniciativa, lo que, a menos que sea contrarrestado, atrapa aún más a las personas.

La psicología social también explica la *fragmentación* social. Si en el lugar donde vivo no tengo amigos y mi lugar de trabajo es una jerarquía de humillación, mi sentido de comunidad se desvanece. Cuando se acaban los buenos tiempos, solo queda lamentarse por el pasado perdido. Dos estudios sociológicos han analizado la actitud que prevalece en los lugares rezagados de Estados Unidos. Arlie Hochschild se centra en la sensación de desolación y pérdida que asola a las personas que sufren la fragmentación,[6] mientras que Eric Kaufmann documenta y condena sus nefastas consecuencias, entre ellas una gran hostilidad hacia las minorías raciales y los inmigrantes. Son las dos caras de una misma tragedia: las personas, desconcertadas ante la pérdida de la comunidad que daba sentido a su vida, buscan chivos expiatorios.[7]

De vuelta a la rezagada Inglaterra, una anécdota de mi ciudad natal, Sheffield, muestra el mismo sentimiento de pérdida del que hablaba Hochschild. En 2021, cuando los grandes almacenes John

Lewis cerraron su tienda en la ciudad, la población local se puso de luto: dejaban flores y homenajes junto a la puerta, como ante una lápida. Esta excepcional manifestación de pérdida por el cierre de una tienda era una respuesta a la reputación que había tenido la compañía John Lewis como la mejor empleadora de Gran Bretaña. Con una nueva y agresiva gestión, que había despreciado esa tradición, la empresa había despedido a trabajadores leales, con muchos años de servicio, y había acabado cerrando la sucursal de Sheffield. Las flores eran un símbolo del profundo deterioro de John Lewis, que había pasado de ser la comunidad laboral más admirada de Gran Bretaña a cerrar tiendas tras haberlas convertido en jerarquías de humillación.

A veces, la reacción ante estas pérdidas estalla en manifestaciones de ira colectiva, frustración e irracionalidad. La humillación de una comunidad puede desencadenar actos de antipatía colectiva hacia los grupos exitosos. En mi opinión, se trata de rebeliones contra la autoridad: *amotinamientos*. En todo el mundo se pueden ver este tipo de reacciones, pero los casos en Estados Unidos y Gran Bretaña son espectáculos significativos a escala global.[*] En 2016, Londres y su área metropolitana se habían vuelto excepcionalmente prósperos, mientras que todas las demás regiones de Inglaterra habían quedado rezagadas. Se celebró un referéndum, supuestamente sobre la permanencia o salida de la Unión Europea. Los tres partidos políticos nacionales abogaban por la permanencia, y el voto en Londres a favor de la permanencia fue mayoritario. Todas las demás regiones inglesas eligieron salir. El modo en que habían quedado rezagadas las regiones era un buen indicador del voto a favor de retirarse. Sin embargo, ese voto no fue en sí mismo

un amotinamiento contra Bruselas, que apenas controlaba el 1 por ciento de la renta nacional británica: fue un motín contra Londres, que controlaba alrededor del 40 por ciento. Ese mismo año, un amotinamiento equivalente de las regiones rezagadas de Estados Unidos llevó a Donald Trump a la presidencia. Tanto el Brexit como la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca fueron actos autodestructivos para las regiones rezagadas. El daño fue generalizado, pero mucho más duro para las regiones que se amotinaron. ¿A quién hay que responsabilizar por semejante insensatez? La respuesta a esta pregunta nos lleva a otra serie de ideas disruptivas: la revolución en la filosofía moral.

FILOSOFÍA ÉTICA DISRUPTIVA: JUSTICIA CONTRIBUTIVA

La responsabilidad por los amotinamientos de los que no tienen esperanzas no recae solo, ni en primer lugar, en los amotinados. Recae en los poderosos que eran responsables en las décadas en las que se permitió que las desigualdades crecieran sin control. Esa negligencia ha sido la causa de que tantos lugares quedaran rezagados.

Tanto el Brexit como las elecciones estadounidenses de 2016 estuvieron precedidos por todo tipo de debates furibundos, pero lo que les faltó a ambos fue un auténtico diálogo en el que todos participaran en igualdad de condiciones. Un verdadero diálogo fluye de ida y vuelta entre pares que aspiran a entenderse, no en un duelo a gritos violentos entre los débiles furiosos y los poderosos prepotentes. Una analogía posible es el tenis de mesa: el simple acto

de participar implica que ambas partes aceptan las reglas. Las reglas del diálogo impiden el maltrato y presuponen la intención compartida de buscar un terreno común. Incluso cuando este no se pueda encontrar, existe el deber recíproco de comprender y apreciar la validez del punto de vista de la otra persona.

En el diálogo se construye una interpretación común de la situación, lo que le permite a la sociedad trazar propósitos compartidos y diseñar estrategias consensuadas para alcanzarlos. Rousseau fue el primer científico social que se dio cuenta de que la evolución nos había predispuesto a la cooperación: su visión del contrato social consistía en que, al aceptarlo, las personas habían ganado la recompensa de poder cazar ciervos en lugar de conejos. Pero Rousseau no llegó más lejos. David Hume y su amigo Adam Smith añadieron el paso decisivo de la reciprocidad: a diferencia de lo que sucede en un contrato real, la reciprocidad no la impone el Estado, sino las relaciones de confianza mutua. Michael Sandel, de Harvard, ha descrito el papel fundamental de la reciprocidad en *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común*? (Debate, 2020). Allí introduce el concepto de justicia contributiva: la ecuanimidad exige que todos los que forman parte de una sociedad tengan el mismo deber de contribuir con lo que puedan al propósito común. Hay que ganarse tanto el respeto propio como el de los demás. Y, para que eso sea posible, todos, incluidos los más débiles, deben tener el poder de decisión suficiente para hacer su contribución.

Los débiles, al igual que el resto, pueden contribuir de múltiples maneras, por ejemplo, aportando su voz al diálogo para compartir con los más afortunados la experiencia vital en los lugares rezagados. Los poderosos deben silenciar sus propias voces

estridentes para escuchar las voces de los más débiles y honrar a sus héroes, en lugar de pregonar los propios. Y lo que es más importante: los débiles también pueden unirse al propósito común haciendo contribuciones materiales, como magníficamente demostraron los trabajadores del acero que ofrecieron de forma voluntaria una parte de sus salarios para fundar la Universidad de Sheffield. Pero, para que esto sea posible, los poderosos deben asegurar que los débiles tengan ingresos suficientes para poder hacerlo: los barones del acero de Yorkshire estaban dispuestos a pagar a sus trabajadores un salario digno.

Los débiles se amotinan cuando los poderosos no están dispuestos a asumir sus responsabilidades. Como reconoció Michael Sandel, en Gran Bretaña, Estados Unidos y algunas otras sociedades, los prósperos han despreciado a los más débiles, como la clase trabajadora, ignorando sus preocupaciones y valores. Como consecuencia, han tenido que enfrentar el costoso torbellino de la polarización. En una sociedad polarizada, los débiles rechazan toda obligación de contribuir al conjunto.

La caída de la aceptación de la reciprocidad en Estados Unidos se ve corroborada por el ingenioso y sencillo mecanismo de recuento de palabras de Google en los medios de comunicación. La proporción entre «yo» y «nosotros» describe un gráfico con forma de U durante el siglo XX, de modo que tanto el comienzo del siglo XX como el del XXI fueron épocas de egoísmo, mientras que a mediados de siglo la sociedad estadounidense vivió épocas más comunitarias. Por desgracia, desde el año 2000 se ha disparado un interés por el «yo» sin precedentes.[8]

Puede que las demoledoras consecuencias de las dos guerras mundiales hayan quedado demasiado atrás y esto ayude a explicar esos cambios. Durante la Primera Guerra Mundial, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos los poderosos hombres de negocios no estaban dispuestos a hacer sacrificios materiales. En la década de 1920, su codicia quedó inmortalizada en la frase «caraduras que sacaron provecho de la guerra», pero nada cambió y los fracasos se siguieron acumulando: en Gran Bretaña, con la huelga general de 1926; en Estados Unidos, con el Crac del 29, al que siguió en 1931 la Gran Depresión a escala mundial.

El liderazgo político transformacional surgió en Estados Unidos en 1933 con el New Deal del presidente Roosevelt, que consideraba que la intervención gubernamental era indispensable para generar una mayor cohesión social en los lugares rezagados. Tras el ataque a Pearl Harbor, un nuevo consenso liberó a Estados Unidos de su aislamiento e impulsó nuevas intervenciones en la economía. En Inglaterra, la generación que se había hecho adulta en la década de 1920, pero que hasta la de 1940 era demasiado joven para ejercer el poder político, había aprendido del nefasto egoísmo de los anteriores poderosos y ahora ellos mismos tendrían que hacer ciertos sacrificios para mantener la cohesión social. Cuando estalló la guerra, esta generación entró a trabajar en el Gobierno y en las empresas tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña. En Inglaterra, cuando ya no se podían importar alimentos, se gestionó la escasez mediante el racionamiento. Como todo el mundo tenía derecho a la misma cantidad de comida, la clase trabajadora comenzó a comer mejor pese a estar en guerra: el nivel nutricional nacional aumentó. Tanto

esto como el New Deal son ejemplos de justicia contributiva aplicada.[*]

Durante la posguerra, el azar de las elecciones catapultó a dos hombres humildes al poder. En Estados Unidos, Truman había sido desacreditado como un don nadie colega de Roosevelt que sin duda iba a perder. En Gran Bretaña, Churchill había descartado a Attlee con la sarcástica expresión: «Le sobran motivos para ser humilde». Sin embargo, ambos dejaron un legado impresionante: las Naciones Unidas y la OTAN, que sentaron las bases de la seguridad; y el FMI, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que establecieron las de la prosperidad. Attlee y Truman, dos hombres modestos que llegaron al poder en una época de crisis e incertidumbre, alcanzaron logros muy importantes pese a haber tenido que gestionar lo que hoy se considera una incertidumbre radical.

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA INCERTIDUMBRE RADICAL[9]

La incertidumbre radical es el desafío que plantea un problema para el que no existe ninguna solución conocida: la situación en la que se encontraban Attlee y Truman. Una de sus principales consecuencias es que la mayoría de las soluciones que encontramos para este tipo de problemas probablemente no funcionen para siempre, y eso sin duda ha sido cierto para los éxitos que alcanzaron Attlee y Truman. [**]

En el ámbito económico, ambos líderes confiaron en la idea keynesiana de que el pleno empleo se podía mantener mediante

complejos esquemas de predicción: el Gobierno es el que sabe. Tras treinta años de pleno empleo, en la década de 1970 las crisis del petróleo desencadenaron la estanflación y las ideas keynesianas fueron sustituidas por la contrarrevolución de Milton Friedman, quien sustituyó la expresión «el Gobierno es el que sabe» por «el mercado es el que sabe». El culto al mercado también sufrió una muerte vergonzosa durante la crisis financiera global de 2008-2009, en la que los responsables políticos, desesperados e intelectualmente desamparados, recurrieron al keynesianismo para evitar un colapso mundial. Pero, en 2022, el keynesianismo reveló las mismas limitaciones que lo habían condenado en la década de 1970, cuando una inflación imprevista cambió rápidamente las expectativas de los mercados laborales.

En el terreno político, los éxitos de Truman y Attlee resistieron más tiempo. Los triunfos de la socialdemocracia en ámbitos de la sanidad, las pensiones y los programas de protección social continuaron al menos hasta los años de Reagan-Thatcher, y en algunos aspectos incluso más. Pero, en 2023, las crisis fiscales derivadas de los efectos combinados de la COVID-19, el cambio climático y la guerra en Ucrania se apoderaron de los gobiernos en crisis y el mundo volvió a sumirse en la incertidumbre.[10]

Las investigaciones sobre la incertidumbre radical no son un grito de lamento, sino que proponen un plan de acción. Pero exigen un abordaje muy distinto del ya conocido y limitado mundo de los absolutistas del mercado. Sus recomendaciones principales consisten en aumentar la solidez y la resiliencia, al tiempo que se toman tres medidas prácticas para averiguar qué va funcionado mejor.

Para aumentar la solidez y la resiliencia hay que reemplazar la reducción de costes en el corto plazo por la sostenibilidad. Un ejemplo impresionante ha sido la forma en que el Gobierno suizo afrontó las crisis combinadas de principios del siglo XXI. Su objetivo era garantizar en todo momento los suministros esenciales para los próximos meses. El primer paso fue identificar a las doscientas empresas suizas que proporcionaban esos suministros esenciales y convocar a sus ejecutivos de compras a una reunión. Se les explicó que a partir de ese momento ellos serían los responsables de la seguridad de Suiza, tanto a nivel individual como colectivo. Iban a tener que reunirse de forma periódica y organizarse en los equipos que consideraran convenientes. El Gobierno suizo apostó por la psicología social para crear un grupo de pares con un objetivo claro: ningún ejecutivo de compras querría ser el eslabón débil que perdiera el respeto de los demás. Las cadenas de suministros se vuelven más sólidas con la duplicación y la integración de redundancias, lo que implica la aceptación de ineficiencias. Y se vuelven también más resilientes cuando se invierte en las capacidades necesarias para que sean más flexibles ante las contrariedades.

Al igual que existen técnicas para aumentar la solidez y la resiliencia, asimismo hay formas de averiguar rápidamente qué está funcionando mejor cuando se está ante un problema nuevo e incierto. Se puede estudiar qué están haciendo los otros que enfrentan el mismo reto. Se pueden organizar experimentos políticos simultáneos y seguir sus resultados. Y se puede cambiar de mentalidad y pasar del razonamiento deductivo, propio de la disciplina económica, a trabajar en retrospectiva partiendo de las

cosas sorprendentes que están sucediendo para averiguar qué está pasando. Los economistas se esfuerzan por demostrar hipótesis causales, pero esto no es viable cuando hay que dar respuestas políticas en tiempo real, porque los síndromes suelen desencadenar efectos muy complejos que se potencian mutuamente. El mismo síndrome de caída en espiral se apoderó de Pittsburgh y Sheffield: en Pittsburgh, el alcalde y el gobernador ignoraron el pasivo discurso de la economía deductiva, aplicaron su profundo conocimiento del contexto local para detectar posibles soluciones y convencer a las personas clave para que las probaran. Esa mentalidad es *razonamiento abductivo*: ni el alcalde ni el gobernador podían demostrar que sus esfuerzos iban a funcionar, y sin embargo la ciudad se reactivó. El Tesoro británico concluyó deductivamente que las fuerzas del mercado eran el enfoque adecuado en Sheffield, y no se podía demostrar que estuviera equivocado. Pero tampoco que haya tenido razón: en condiciones de incertidumbre radical, las evidencias son esquivas.

LA MENTALIDAD HACE LA DIFERENCIA

Ganar la confianza de las personas clave en Pittsburgh era fundamental para la estrategia de recuperación, pero la confianza no es algo que los economistas estén en condiciones de entender. El caballito de batalla de la profesión, el *Homo economicus*, incrustado en la mayoría de los modelos macro, es congénitamente egoísta para ser digno de confianza. Pero los líderes pueden construir confianza y, en ese sentido, las distintas respuestas a la COVID-19 en

Dinamarca, Estados Unidos y Alemania son reveladoras. En marzo de 2020, cuando en Occidente se conocieron los peligros de contraer COVID-19, Mette Frederiksen, primera ministra socialdemócrata de Dinamarca y madre soltera, se dirigió a sus compatriotas daneses. Reconoció que no tenía conocimientos médicos y que todavía no se sabía mucho sobre la COVID-19, pero, como el peligro surgía del contagio, dijo que todos los daneses tenían el deber moral de proteger a sus vecinos. Los jubilados debían mantenerse alejados de los trabajadores, y quienes tuvieran hijos debían evitar que estos sin querer pusieran en peligro a sus abuelos. Mientras tanto, y en oposición al mensaje moral de «protege al prójimo», los estadounidenses corrían a las tiendas de armas a comprar pistolas. «Dispara al prójimo» era una demostración de los bajos niveles de confianza en los compatriotas, legado de décadas de un omnipresente *Homo economicus*. La canciller alemana, Angela Merkel, también optó por el *Homo economicus*, pero, como las leyes de porte de armas eran muy distintas, protegieron a la sociedad del destino de Estados Unidos. Las limitaciones del *Homo economicus* en Alemania se vieron más tarde, cuando salieron las vacunas. La canciller Merkel intentó convencer a los alemanes de que se vacunaran por su propio bien: correrían menos riesgo de morir si contraían COVID-19. Pero para entonces las redes sociales habían infectado a muchas personas en todo el mundo con la sospecha de que las propias vacunas suponían demasiados riesgos, y los alemanes no fueron la excepción. Una minoría significativa de alemanes llegó a la conclusión de que su propio bien consistía simplemente en trabajar desde casa y autoaislarse. Iban a estar más seguros sin la vacuna. Por lo tanto, la tasa de vacunación de la

población alemana fue significativamente inferior a la de otras partes de Europa y jamás alcanzó el umbral crítico para una contención eficaz. En cuanto a los resultados de estas tres estrategias diferentes contra la COVID-19, un nuevo estudio del departamento de investigación del FMI ha medido el exceso de mortalidad causado por la enfermedad desde enero de 2020 hasta finales de 2022. Dinamarca tuvo el porcentaje global de exceso de mortalidad más bajo de todas las sociedades representativas de la OCDE.[*] En Alemania, el *Homo economicus* mostró un exceso de confianza: el autoaislamiento había tenido demasiados fallos para ser eficaz.

Estos enfoques opuestos del *Homo economicus* fueron solo un aspecto de las diferencias en la gestión pública. La exagerada fe en los mercados que acabó dominando las economías anglosajonas jamás llegó a arraigar del todo en la Europa continental. En Estados Unidos tampoco se permitió que aniquilara las posibilidades de reactivar los lugares rezagados. Con la transferencia de la gestión política y económica a los estados, dirigidos por gobernadores, y a las ciudades, dirigidas por alcaldes, algunos lugares rezagados como Pittsburgh usaron la fuerza de su poder de decisión local para adoptar medidas que seguro eran abominables para los economistas ortodoxos. En Gran Bretaña, los escoceses ganaron poder de decisión local, pero lo utilizaron considerablemente mal. Tras la subida de los precios del petróleo a partir de 1979, el crudo de las costas de Escocia desencadenó una disputa por los votos entre el Partido Nacionalista Escocés y el Partido Laborista Escocés. El eslogan del primero, «Es el petróleo de Escocia», apelaba al propio interés de los votantes, pero por casualidad, entre 1997 y 2010, los primeros ministros y los ministros de Economía británicos procedían

del segundo. Para oponerse al Partido Nacionalista Escocés, crearon un nuevo Gobierno y Parlamento escoceses, a los que inyectaron poder y dinero. Todo en vano: en 2010, el Nacionalista tomó el control y derrochó el dinero en una estrategia de alto riesgo para ganar un referéndum de independencia que se celebra una vez por generación. El resultado fue contrario a la independencia por un estrecho margen, pero el legado ha sido la impresionante bancarrota actual de Escocia. La descentralización no es una panacea, y la escocesa ha derivado en una gestión pública irresponsable.

La regla de oro del Tesoro británico se aplicaba cada vez más solo en Inglaterra y Gales. Por eso únicamente allí los lugares rezagados sufrieron la tóxica combinación de impotencia local y recesión por la dependencia del camino, lo que solo se vio de forma excepcional en la vasta extensión de Norteamérica y Europa. El culpable era un Tesoro poderoso, distante y demasiado confiado que, desde 1980, se había adherido de forma casi ininterrumpida a la ortodoxia de mercado, con independencia del partido político que estuviera en el poder.[*]

Durante esas décadas, cada vez fue más evidente que la recesión de las regiones de Inglaterra y Gales era un fenómeno excepcional incluso a escala internacional. No solo se estaban reactivando algunos lugares de Estados Unidos que habían sufrido un colapso, sino que lo mismo estaba ocurriendo en toda Europa continental. El ejemplo más espectacular fue el de Alemania Oriental. En 1990, cuando se produjo la reunificación alemana, Alemania Oriental era mucho más pobre que Yorkshire del Sur. Treinta años más tarde, integrada a una Alemania unida, la región se había recuperado tan rápidamente que ya era mucho más próspera que Yorkshire del Sur.

Las políticas alemanas fueron muy distintas de las del Tesoro. Cuando cayó el Muro de Berlín, la principal prioridad pasó a ser la recuperación del Este. Como sociedad con una gestión centralizada, todas las decisiones que se tomaban en Alemania Oriental se concertaban en los ministerios de Berlín Oriental. Ni las ciudades de la región ni sus empresas habían desarrollado ninguna capacidad para tomar decisiones: eran meros burócratas subordinados que ejecutaban las directivas gubernamentales. Por el contrario, pese a la creciente centralización en Londres, Yorkshire del Sur seguía teniendo instituciones públicas que gozaban de cierta autonomía desde hacía tiempo, como sus universidades y una comunidad empresarial de unas veinte mil compañías locales. En la antigua Alemania del Este hubo que reconstruir todo ese tejido desde cero. Pero los alemanes contaban con dos ventajas que las regiones rezagadas de Inglaterra no tenían: un liderazgo político eficaz a escala nacional y unas instituciones nacionales competentes.

El canciller Helmut Kohl aprovechó la oportunidad con determinación. Su golpe maestro político, que horrorizó a los economistas anglosajones, fue anunciar que el marco alemán oriental se iba a equiparar al marco alemán occidental en paridad. Los economistas ortodoxos habían aconsejado una devaluación del marco alemán del Este, lo que haría que su economía fuese más competitiva a costa de empobrecer a la mano de obra: los trabajadores más cualificados habrían acudido en masa a Occidente. Bajo el mando de Helmut Kohl, los alemanes orientales aceptaron encantados la unificación porque les ofreció el mismo estilo de vida de Alemania Occidental sin tener que abandonar los lugares que consideraban su hogar.

Kohl se dio cuenta de que las fuerzas del mercado no iban a reactivar Alemania Oriental: rechazando el dogma del fundamentalismo de mercado, supo que los alemanes de Occidente iban a tener que inyectar dinero público en el Este para que el empleo no se hundiera. El mayor logro de Kohl fue convencer a los ricos y poderosos de Alemania Occidental de la necesidad moral de ser solidarios con sus conciudadanos más débiles del Este. Al expresarlo como un compromiso moral, lo despolitizó. Instauró lo que denominó el «impuesto de solidaridad», que básicamente debía redistribuir la riqueza de Occidente a Oriente. Pese a los frecuentes cambios de los partidos en el poder y sus cancilleres, el impuesto se mantuvo durante los treinta años siguientes. Fue monumental: una transferencia de unos setenta mil millones de euros al año.

La institución encargada de gestionar de manera eficiente la redistribución de la riqueza sería un banco público nacional que se había creado en 1948 con la intención de reconstruir las infraestructuras y las empresas durante la posguerra. Para ambos objetivos, la principal característica del diseño era la descentralización de la toma de decisiones. En el caso de las infraestructuras, el banco prestó sumas enormes a los gobiernos regionales y municipales, a los que les permitió que establecieran sus propias prioridades. En cuanto a las empresas, prestó también grandes sumas a las compañías para que reconstruyeran sectores clave de la economía.[*] Ambas iniciativas contradecían el dogma «el mercado es el que sabe». Cuando la reunificación pasó a ser la prioridad, el banco simplemente redefinió sus objetivos para reactivar el Este.

La diferencia con las medidas que aplicó el Tesoro británico en las regiones más rezagadas de Inglaterra es abismal. La planificación de las infraestructuras no corría a cargo de los gobiernos locales, sino de los ministerios de Whitehall. Los gobiernos regionales de Inglaterra eran los únicos en la OCDE que no estaban autorizados a emitir bonos para financiar infraestructuras ni nada similar. Todo lo que iba a gastar un Gobierno local o incluso otro ministerio de Whitehall tenía que ser aprobado por un Tesoro obsesionado con controlar el gasto público a través del presupuesto anual. Así, el dinero que no se gastaba para el final del año se perdía: una de las consecuencias de esa medida fue que cualquier estrategia que durara más de un año perdía sentido, por lo que no se desarrollaron competencias al respecto, ni en las regiones, ni en los ministerios, ni siquiera en el propio Tesoro. El cortoplacismo quedó instaurado en la toma de decisiones públicas. En cuanto al apoyo a las empresas, en 1945 el Partido Laborista británico anunció que reconstruiría los «sectores estratégicos» de la economía.[11] Pero, a diferencia de Alemania, el instrumento utilizado fue la nacionalización y la creación de empresas públicas estatales como la Junta del Carbón. El término «nacionalización» era engañoso. Por lo general, las organizaciones que se «nacionalizaban» en realidad ya pertenecían al sector público, pero hasta ahora habían sido gestionadas localmente. El término adecuado era «centralización».[**]

Durante la posguerra, Estados Unidos no tenía la misma necesidad de reconstrucción y, a diferencia de Gran Bretaña, sus sindicatos no se habían comprometido con el socialismo y la nacionalización. Durante casi treinta años, las empresas estadounidenses habían generado millones de puestos de trabajo de formación media en

todo el país. Eso había permitido que la clase media estadounidense y los lugares rezagados prosperaran como nunca antes. Y como nunca después: en 1970, Milton Friedman afirmó públicamente que el único deber del director general de una compañía era obtener beneficios. Este consejo, repetido sin cesar en las escuelas de negocios, fue coreado en la década de 1990 por una generación de MBA que habían alcanzado los puestos de dirección de las grandes empresas. Ya en la década de 2020, su codicioso comportamiento hizo que muchos jóvenes estadounidenses se volvieran tan hostiles al capitalismo como los habitantes de Yorkshire del Sur.

Tanto el amotinamiento estadounidense que llevó al poder a Donald Trump como el británico que dio lugar al Brexit fueron el legado de políticas erróneas que comenzaron en la década de 1980. Aunque simultáneos, los errores estadounidenses y británicos fueron distintos. Estados Unidos se convirtió en una plutocracia descentralizada; Gran Bretaña, en una burocracia centralizada. Ambos iniciaron una caída en espiral: la plutocracia expolió, la burocracia fracasó. Los superricos estadounidenses usaron su riqueza para aumentar su poder político, y su poder político para aumentar su riqueza. La burocracia británica, excesivamente centralizada, no pudo evitar fracasos cada vez mayores, a los que reaccionó con una mayor centralización.

En ninguno de los dos países funcionó del todo bien el mecanismo de seguridad de la competencia política. Los partidos de izquierdas, demócratas y laboristas, quedaron cautivos. En Estados Unidos, un extraño fallo legal concedió a las empresas los mismos derechos políticos que a los ciudadanos, incluida la libertad de expresión.[*] Eso volvió realidad las fantasías doradas de todos los grupos de

presión y, en consecuencia, el coste de las campañas electorales se disparó. Para igualar la recaudación de fondos de los republicanos, los demócratas tuvieron que cortejar a sus propios superricos: banqueros liberales de Nueva York y empresarios tecnológicos de la Costa Oeste. Los superricos acomodaron la agenda del partido según sus propios intereses y, como resultado, los dos principales partidos ignoraron a quienes (ya) estaban rezagados.

En la clasista Gran Bretaña, los laboristas habían representado tradicionalmente las preocupaciones de la clase trabajadora, pero para las elecciones de 2019 sus miembros eran mayoritariamente jóvenes de clase media con estudios originarios del sudeste del país. La mayor parte de los rezagados de Inglaterra no se encontraban en el sudeste. Eran mayores, de clase trabajadora y no habían ido a la universidad. De repente, los rezagados no tenían a nadie que hablara en su nombre, por lo que cambiaron de filiación política.

Tras más de tres décadas de una brecha económica cada vez mayor, el Gobierno británico admitió que la inversión *privada* era demasiado baja en las regiones rezagadas. En teoría, abordó el problema creando el Banco Británico de Negocios. En 2021, incluso estaba dispuesto a admitir que la obsesión del Tesoro con los presupuestos anuales había provocado que la inversión *pública* también fuera demasiado baja, y su solución fue crear otro banco: el Banco Nacional de Infraestructuras. Pero eran solo gestos, no soluciones. Daban la ilusión de que se estaba haciendo algo, mientras ocultaban la dolorosa realidad que Helmut Kohl había hecho comprender a los alemanes: la recuperación de los lugares rezagados exige un importante aumento de los impuestos. El Banco Británico de Negocios no ha tenido la envergadura y, quizá hasta el

cambio de liderazgo en 2022, tampoco la suficiente voluntad para invertir la caída en espiral de las regiones británicas. Algo similar sucede con el Banco Nacional de Infraestructuras, que tiene un balance de apenas veintidós mil millones de libras y una plantilla de ciento veintisiete empleados. El equivalente alemán, el KfW, presenta un balance general de quinientos mil millones de euros y una plantilla de siete mil seiscientos empleados. El Banco Nacional de Infraestructuras tiene el ambiguo mandato de combinar un claro objetivo de transición a cero emisiones de carbono, con un vago guiño al equilibrio entre regiones: eso fácilmente se puede interpretar como prestar la misma cantidad a todas las regiones, en lugar de ayudar a que las más pobres se pongan al día.

La ventaja de contar con instituciones públicas que financien el desarrollo, como el Banco Británico de Negocios, el Banco Nacional de Infraestructuras y el KfW alemán, es que se pueden ocupar de los objetivos definidos a nivel nacional, como la reducción de la enorme desigualdad de oportunidades económicas entre las regiones. Para ello, pueden promover medidas que estimulen el crecimiento en lugares atrapados en una espiral descendente. Los inversores comerciales se alejan cuando detectan uno de esos lugares atrapados en una espiral, mientras que el interés público es precisamente el contrario. Gran Bretaña por fin cuenta con este tipo de instituciones públicas, pero es evidente que hasta ahora no han tenido el peso necesario para alcanzar sus objetivos.[*]

Hoy contamos con una prueba irrefutable del fracaso: la quiebra del Banco del Norte. Las deficiencias de unas finanzas centralizadas en Londres hicieron que bancos nuevos, mejor arraigados en las regiones, les plantaran cara. El Banco del Norte era el más

importante, de ámbito nacional para las regiones que no fueran Londres. En lugar de anticuados símbolos de prudencia (como oficinas imponentes, con una entrada con columnas), había invertido dinero en contratar a directores de bancos locales despedidos cuando los bancos londinenses cambiaron la gestión por algoritmos manejados desde la sede central. Los algoritmos tienen un papel muy modesto y no son capaces de sustituir un criterio con experiencia fundado en el conocimiento local. Gracias a esa experiencia, el Banco del Norte fue capaz de ofrecer préstamos a cinco años a empresas locales de forma segura. Su profundo conocimiento del plan de negocios y la gestión de una empresa permitió que sus préstamos fueran de mayor importe y a más largo plazo, lo que a su vez hizo que resultaran mucho más atractivos. Con capacidad para aprovechar esta enorme demanda insatisfecha, la calidad de la creciente cartera de préstamos del Banco del Norte fue reconocida como excepcionalmente buena. En consecuencia, se ganó la aprobación del Banco de Inglaterra en tiempo récord. Además, había atraído a inversores privados y resultaba sumamente interesante para los gobiernos locales de las regiones rezagadas. Un estudio fiable de los beneficios de abrir una sucursal en Yorkshire del Sur concluyó que en los primeros cinco años podía generar unos veinte mil puestos de trabajo.[*] Consciente de estos beneficios, el Gobierno regional de Yorkshire del Sur, pese a tener problemas de liquidez, estaba dispuesto a invertir tres millones de libras de capital a cambio de que abriera.[**] Sin embargo, y pese a todo esto, permitieron que el Banco del Norte se hundiera. El principal motivo fue el caos sin precedentes que Whitehall generó en los mercados financieros durante el verano de 2022, con cuatro ministros de

Economía distintos, tres primeros ministros diferentes y cambios bruscos en las políticas públicas. En tales circunstancias, los inversores privados se atrincheraron, la libra esterlina se desplomó y el Banco del Norte se mostró incapaz de atraer suficiente financiación privada para completar su ronda de financiación a finales de septiembre de 2022, el arbitrario plazo impuesto por el Banco de Inglaterra antes de que se desatara el caos político. Oportunidades como esta deberían haber sido ideales para el Banco Británico de Negocios: un beneficio público reconocido, el apoyo financiero de un Gobierno regional y unas circunstancias por completo excepcionales en las que era evidente que hacía falta una inversión nacional con apoyo público. En lugar de ello, el Banco Británico de Negocios se negó siquiera a considerar la financiación del Banco del Norte, y este se hundió. Irónicamente, un banco de Estonia ha comprado el Banco del Norte y lo ha estado recapitalizando desde entonces. Como ahora es propiedad de Estonia, ha podido eludir la pésima gestión británica: esperemos que prospere.

Las torpes decisiones de la gestión pública contribuyeron a unos resultados económicos lamentables. Según datos de la OCDE, en 2023 Gran Bretaña era el único país del G7 en el que la renta nacional todavía no se había recuperado a los niveles previos de la crisis de la COVID-19. En cuanto a la equidad territorial, quitando Londres, Inglaterra apenas se ha recuperado del golpe de la COVID-19, mientras que el PIB de Londres es más de un 4 por ciento superior. Y la situación no mejora.[12] Las regiones están atrapadas en una caída en espiral, como predice el síndrome de fragilidad. Los datos de estas cifras consolidadas refuerzan las nuevas historias sobre

errores públicos que persisten: ¿qué más hace falta para que el enceguecido Tesoro británico comience a cuestionar su ortodoxia?

Lo más preocupante de estos errores en la gobernabilidad es la incapacidad de aprender. El Tesoro ignoró las lecciones del exitoso apoyo de Alemania a su industria siderúrgica, el éxito de la propia Whitehall en la reactivación de Corby, el éxito de Pittsburgh tras haber sido capaz de consolidar una sociedad civil lo bastante fuerte como para reactivarse, y el éxito de Alemania Occidental a la hora de impulsar el rápido crecimiento de Alemania Oriental. El hábito de no aprender de los errores se ha mantenido constante: si se tratara simplemente de un *fracaso en el aprendizaje*, estaríamos a la deriva en un barco pilotado por tontos. Pero lo más probable es que esa incapacidad refleje un *rechazo a aprender*: la activa negación de una realidad que resulta demasiado incómoda como para afrontarla. Es lo que en psicología se conoce como «disonancia cognitiva».

¿Cómo hemos llegado a esta triste situación? Gracias al aporte del premio Nobel de Economía Roger Myerson, de Chicago, por fin disponemos de una explicación convincente sobre la relación entre un poder muy centralizado y el abuso de poder. Su trabajo es un alegato a favor de la descentralización y la gobernabilidad democrática, en la que los líderes políticos locales son directamente responsables ante los votantes locales y no frente a un control centralizado. En Alemania, el gobierno descentralizado ha funcionado tal y como predijo Myerson, los políticos regionales más exitosos se destacan y ascienden a cargos nacionales: tal fue el camino que siguieron tanto Helmut Kohl como el actual canciller de Alemania, Olaf Scholz. También funcionó en Estados Unidos: los presidentes Carter, Clinton, Bush y Obama surgieron tras una

notoriedad regional. Únicamente Donald Trump rompió ese modelo, debido a su celebridad. Hoy, las ciencias políticas pueden hacer grandes aportes sobre el poder. Una de las principales ventajas de la democracia frente a la autocracia es la reducción de fenómenos extremos. Aunque una autocracia benigna puede acelerar los cambios necesarios —y conseguir que los famosos trenes lleguen a horario—, una autocracia nefasta es capaz de llevar a catástrofes incalculables.[13] No existe ningún equivalente democrático a los sesenta millones de muertes atribuibles a Hitler, Stalin y Mao.

Por desgracia, Gran Bretaña ha desarrollado una forma particular de democracia que no cumple ninguna de las condiciones de Myerson. No solo el poder está extremadamente centralizado, sino que el sistema electoral es muy poco representativo. Los miembros del Parlamento se eligen por mayoría directa, lo que hace que este se acabe concentrando en un duopolio bipartidista. Los partidos de centro captan votos, pero obtienen muy pocos escaños. Por lo tanto, cualquiera de los partidos del duopolio puede conseguir una mayoría en el Parlamento con apenas alrededor del 40 por ciento de los votos. Y, lo que es peor, los líderes de ambos partidos son elegidos por sus afiliados. Como solo una ínfima minoría de votantes paga por afiliarse, los polos de opiniones de extrema izquierda y extrema derecha acaban fuertemente sobrerrepresentados. Los miembros que pagan forman un pequeño grupo selecto: representan apenas el 1 por ciento de la totalidad de los votantes. El único poder que la democracia británica nos concede al 99 por ciento restante es elegir cuál de los dos líderes designados por el selecto grupo gobernará. Y, lo que es todavía peor, una vez que el líder obtiene la mayoría en el Parlamento, afronta muy pocas restricciones en el ejercicio del

poder. En un caso prácticamente único en el mundo, Gran Bretaña no tiene ni una Constitución ni una segunda cámara legislativa. La Cámara de los Lores es una vergüenza, del todo carente de poder. Ninguna otra democracia de renta alta se acerca a la combinación de estas dos carencias. Las analogías más cercanas se encuentran en América Latina, donde los gobiernos enfrentan constantemente amotinamientos al estilo del Brexit. En 2022 hubo quince elecciones en América Latina. Todas acabaron en disturbios que derrocaron al Gobierno en funciones, con independencia de que fuera de izquierdas o de derechas.

Los ciudadanos no confían en un poder excesivamente centralizado, demasiado seguro de sí mismo y con escaso control, de modo que las personas que ejercen el control no pueden confiar en que los ciudadanos cumplirán sus objetivos de manera voluntaria. Tienen un poder demasiado *formal* como para ganar también el poder informal que le otorgaría la cooperación social. Se ven frustrados por el incumplimiento generalizado de sus órdenes y la respuesta instintiva consiste en intensificar la confrontación recurriendo a una mayor represión. Esto se ve claramente en la guerra del presidente Putin en Ucrania. Convencido de que sabe lo que hace, la única explicación de su fracaso que evita la disonancia cognitiva es pensar que los demás han desobedecido sus órdenes, justo la misma conclusión a la que llegó Hitler en 1944 y por los mismos motivos. La solución de Putin ha sido despedir a sus generales e imponer el reclutamiento masivo de los ciudadanos. Si las familias sobornan a los funcionarios para conseguir los documentos que eximen a sus hijos, él arremete contra su propia burocracia. Si los jóvenes cruzan las fronteras huyendo, él ordena

cerrarlas. Si los guardias fronterizos aceptan sobornos para dejar cruzar a la gente, él los considera un nuevo blanco para el castigo. Y, si la gente desconfía de sus discursos y acude a los medios de comunicación independientes, él impone la censura, lo que —sin querer— confirma las dudas de la gente. Esta caída en espiral del poder formal que acaba en la impotencia es un calco de lo que ocurrió en la Alemania del Este comunista. La Stasi construyó un sistema de control represivo muy profundo y omnipresente: todos espiaban a todos. Dejó Alemania Oriental empobrecida, pero, pese a la obsesión del régimen por mantenerse en el poder, se acabó derrumbando como un castillo de naipes. Ilya Krasilshchik, un periodista ruso víctima de la censura, retrató a la perfección las debilidades de la centralización del poder en la Rusia de Putin: «Están enloqueciendo por su propia impotencia».[14] Lamentablemente, incluso a pesar de estos reveses, Putin ha sido capaz de aprovechar tres ventajas: dispone de una mayor cantidad de hombres que Rusia puede permitirse perder en combate; cuenta con el apoyo material que hoy le brindan China y Corea del Norte; y confía en las fallas y distracciones de las principales democracias occidentales, que han reducido el apoyo material y financiero necesario para contrarrestarlo.

¿Y cómo se explica el comportamiento de los plutócratas que manejan la agenda de políticas públicas en Estados Unidos y el de los burócratas que controlan el Tesoro británico? En Estados Unidos, una investigación académica de Amy Chua, profesora de Yale, ha demostrado que los superricos han sido tan egoístas durante tanto tiempo que no solo han destruido el sentimiento de unión de la posguerra, sino que, como modelos de egoísmo, han legitimado que

otros grupos sociales estadounidenses deseen aumentar su influencia para obtener privilegios.[*] Chua describe la pesadilla que tanto temía y predijo Michael Sandel. Doug Rushkoff, célebre conferenciante sobre los medios de comunicación, contó la extraña distopía que vivió durante una charla a un grupo de superricos en Las Vegas, que le preguntaron: «Cuando la sociedad estadounidense se derrumbe, nosotros nos marcharemos con nuestros superyates a refugios lejanos y seguros, pero ¿cómo vamos a incentivar al personal de seguridad?». Rushkoff les aconsejó que entablaran una relación con sus guardias, que les preguntaran por sus familias, pero lo rechazaron con una incrédula expresión de fastidio. Los superricos sabían que su comportamiento como grupo había sido desastroso y que tantos años de egoísmo habían hecho que las relaciones con su personal fueran totalmente irreparables.[15]

En Reino Unido, los burócratas del Tesoro son famosos por el poder excepcional que ostentan. A diferencia de otros países, su cartera combina el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía. Sus candidatos son jóvenes reclutados directamente de las mejores universidades. Como se trata de un Ministerio de Economía, muchos son economistas que traen consigo las ideas de moda entre sus profesores. Desde la década de 1980, eso solo significa fundamentalismo de mercado. Como el mercado es el que sabe, las políticas públicas no solo deben ser ciegas a las particularidades de los territorios, sino también a los sectores sociales y a la propiedad. Es más, el crecimiento del PIB sería mayor si se evitaran todas las políticas industriales o los tratos preferenciales a las empresas de propiedad británica. Ese crecimiento del PIB beneficiaría a todos los habitantes del país: como

se dice en la jerga, es Pareto-eficiente.[*] Junto al fundamentalismo de mercado, otra idea que estuvo de moda durante un tiempo fue el monetarismo, que ve la inflación como una medida directamente vinculada al aumento de la masa monetaria. El monetarismo no tardó en autodestruirse y sería abandonado incluso por el Tesoro, no sin antes hacer bastante daño. Pero fue adquiriendo cada vez más importancia en el FMI a medida que sus reclutas de la cosecha de la década de 1980, formados en el monetarismo, ganaban antigüedad y pasaban a dirigir las negociaciones sobre las condiciones para otorgar préstamos a los países pobres que se estaban quedando rezagados.

A pesar de que, en teoría, el Tesoro británico combina dos funciones, sus actividades se centran en el acontecimiento anual que define la vida de varios responsables de Hacienda del mundo: la elaboración del presupuesto anual. A medida que el Día del Presupuesto se acerca, tanto los políticos como el personal técnico del Tesoro se presentan como los únicos baluartes que protegen a los contribuyentes del despilfarro y la financiación inflacionista del déficit. Sus enemigos son los demás ministerios de Whitehall y los gobiernos locales del resto del país, todos ellos considerados derrochadores imprudentes. Los funcionarios de Hacienda se ven a sí mismos como una pequeña tropa de heroicos guerreros ansiosos por acabar con las propuestas de gasto, limitar el desembolso y acercarlo lo más posible a los ingresos. Así se justifica ese afán por controlar todo el gasto público en periodos anuales. Exige que haya un control previo a la autorización, una autorización previa al gasto y luego una recuperación de todo el dinero que no se usó a fin de año.

Pero un Ministerio de *Economía* no debería comportarse así. La principal consecuencia en Gran Bretaña ha sido que nadie, ni en Whitehall ni en los gobiernos locales, se ha ocupado de desarrollar una estrategia económica a largo plazo. El Tesoro les da una lección de austeridad a los ministros que gastan exprimiendo aún más sus presupuestos. Tiene una tasa de rotación muy alta: contrata a personal júnior y lo sobrecarga de trabajo hasta que, finalmente, se marchan. Y, como los jóvenes contratados provienen de las mejores universidades, tienden a mostrar un exceso de confianza en sí mismos. De pronto, un joven de veinticinco años se enfrenta a la tarea de evaluar y, por lo general, rechazar propuestas de ministerios especiales como el de Educación, y de localidades como Yorkshire del Sur, sin estar todavía preparados para juzgar correctamente la situación.

Dado el poder excepcional que ostentan los burócratas del Tesoro y las deficiencias propias de la democracia británica, es importante que la plantilla sea razonablemente representativa de la sociedad británica. Las políticas del Tesoro se han cebado con las regiones del norte, que han quedado rezagadas respecto a otras regiones; con la clase trabajadora, que ha quedado rezagada respecto a la clase media; y con los que no han ido a la universidad, que han quedado atrás en cuanto a las habilidades necesarias, por lo que es razonable preguntarse hasta qué punto estos grupos están representados en el Tesoro británico. De hecho, la información internacional demuestra que, cuando una comunidad antes marginada gana representación, su fortuna mejora. ¿Es posible que la continuidad de las brutales políticas que han sufrido estos tres grupos, en ocasiones solapados, se explique en parte por su exclusión social? Aunque tarde, hoy

podemos responder a esa pregunta: desde 2023 disponemos de fuentes fiables que nos permiten conocer las creencias y el trasfondo social de las personas que han dirigido el Tesoro británico, gracias a una encuesta masiva y a entrevistas realizadas por Sam Friedman y Aeron Davis.[16] Los resultados son extraordinarios: las deficiencias de la democracia británica, aunque son excepcionales, se ven superadas por la nada representativa burocracia del Tesoro. Es mucho más excluyente desde el punto de vista social que cualquier otro sector de la Administración y extremadamente poco representativo de la población británica. Los ciudadanos del norte están siempre infrarrepresentados: los reclutas se inclinan por elegir a quienes crecieron en Londres. La clase trabajadora también lo está: los padres de los candidatos fueron en su mayoría a la universidad y trabajaron como profesionales. Los trabajadores sin título son la excepción: las pruebas señalan que para la mayoría de los reclutas lo importante no es si tienen un título, sino si el título es de Oxbridge.

Una vez contratados, la información sobre el desempeño anterior queda descartada, por lo que los ascensos dependen sobre todo de las buenas conexiones. Solo uno de cada diez funcionarios del Tesoro procede de la clase trabajadora y parecen no entender los consejos de los profesionales más seguros de sí mismos que se mueven como peces en el agua siguiendo las «reglas no escritas». Los entrevistados de la clase trabajadora jamás mencionaron esta expresión, pero los de la clase media la citaban con frecuencia como una herramienta indispensable para llegar a lo más alto.

No hace falta que el Tesoro británico sea tan excluyente. La burocracia pública estadounidense es ampliamente representativa de

su población, y, en los temas de diversidad a los que el Tesoro ha prestado atención, ha sido capaz de modificar su composición rápidamente: el porcentaje de mujeres y de minorías étnicas se han disparado. El fracaso de una mayor representatividad de los tres grupos sociales que se han llevado la peor parte de las políticas del Tesoro solo puede interpretarse como una medida intencionada: la negligencia en algo tan fundamental ha sido una elección consciente, no un descuido.

La letal combinación de estas deficiencias —un poder excepcionalmente centralizado y excepcionalmente poco representativo— ha dado lugar a fallos cada vez más graves que se traducen en crisis políticas. En la actualidad, una de las mayores urgencias es que casi la mitad de los adolescentes británicos sufren de ansiedad y depresión, y necesitan la ayuda de los servicios de salud mental. El Tesoro tiene la responsabilidad de hacer algo al respecto, pero no se atreve a delegar la decisión del curso a tomar en los funcionarios que mejor conocen el problema. Cuando los empleados más jóvenes del Tesoro se enfrenten a semejante tarea, van a fracasar. En Dinamarca, aplicando los mismos criterios, uno de cada seis adolescentes tiene ansiedad y depresión. Los daneses se han dado cuenta hace tiempo de que el dinero público se debe invertir en una serie de servicios sociales integrales —como escuelas, guarderías y clínicas— y que se ha de centrar en los niños más pequeños para que cuando lleguen a la adolescencia sean resilientes. El Tesoro todavía no lo ha comprendido.

Jonathan Slater es un informante que nos brinda una anécdota equivalente en Whitehall a la historia de Rushkoff con los superricos estadounidenses. Recién jubilado del puesto de secretario permanente del Ministerio de Educación, atribuyó la mala gestión de Whitehall a su espectacular desconexión con el conocimiento profesional basado en el contexto. A ello sumó la costumbre de hacer rotar rápidamente a los funcionarios y ministros por los distintos departamentos, antes de darles tiempo a adquirir una mínima experiencia. Slater creció en el seno de una familia de clase media del sur, fue a un buen colegio privado también en el sur y a una buena universidad, pero llegó a considerarse un *intruso* por no haber ido a Oxbridge. Si, en este pequeño y hermético mundo del funcionariado y la clase política, Slater es un intruso en Whitehall: ¿qué oportunidades tienen los rezagados?

Los fracasos inexorablemente se acumulan. Gran Bretaña ha descendido en los ranking internacionales incluso en la variable clave con la que el Tesoro se juzga a sí mismo: la renta nacional per cápita. En 2023, catorce países habían superado a Gran Bretaña, y la última previsión es que Polonia la supere en 2027. Gran Bretaña también ha bajado puestos en las estadísticas que muestran cómo los ciudadanos perciben su propia vida: las opciones de vida de sus hijos, la fuerza del capital social de su comunidad y la dignidad de su trabajo.

En octubre de 2023, justo cuando estaba terminando este libro, se publicó *Economics in America*, de Angus Deaton. A partir del trabajo con Anne Case, Deaton muestra que la mayoría de los estadounidenses considera que la economía no les ha proporcionado

una buena vida: los ricos han acaparado el crecimiento (en el capítulo 4 expongo la versión correspondiente a Gran Bretaña).

Pero el mensaje fundamental de Deaton es una crítica a las ciencias económicas por haberse desvinculado del análisis del bienestar humano. Al insistir en la pureza metodológica, se han alejado de las grandes preguntas. La profesión por fin está cambiando: Deaton celebra «un gran impulso en el debate» ahora que muchos economistas están cuestionando algunas ideas largamente aceptadas. En un *mea culpa*, se incluye a sí mismo. Sostiene que la economía necesita familiarizarse más con otras ciencias humanas, como la sociología y, sobre todo, la filosofía. Es una tarea urgente porque, a diferencia de lo que pasó en las décadas de posguerra, quienes perdieron con los cambios económicos anteriores, han seguido perdiendo. No se sabe por qué, pero el menú de medidas probables para enfrentarlo pone a los economistas en lo que él denomina un «territorio incómodo» para muchos economistas ortodoxos, como las medidas diseñadas en función del territorio.

Ahora volvamos a nuestra agenda: a medida que sigan leyendo descubrirán que mucho de lo que digo coincide con las críticas de Deaton. Los estadounidenses, los británicos y todas las sociedades con lugares rezagados pueden aprender de las ideas que incluyo en este libro. Aportan algo de oxígeno al pequeño y claustrofóbico mundo de la economía ortodoxa y liberan a las políticas públicas de algunas creencias que han fracasado una y otra vez.

Empezaré por dar nuevas e inquietantes pruebas sobre el ritmo al que los rezagados se han distanciado de los triunfadores en todo el mundo.

3

La desesperación que no se ve

En las décadas transcurridas desde 1990, la economía internacional se ha ido integrando progresivamente («globalización»), pero la realidad económica de las personas se ha vuelto cada vez más diversa y errática. En algunos lugares, los ingresos se han disparado, sobre todo en China. Pero junto con esa prosperidad sin precedentes para algunos se ha dado un proceso inverso: un mosaico cada vez más amplio de lugares y comunidades que se han quedado atrás. ¿Dónde están?

Para muchas de las personas que leen este libro, la respuesta solía ser «en otra parte». De hecho, los *países* rezagados se agrupaban en las partes más pobres del mundo: África y Asia Central. Los últimos datos revelan la cruda realidad de que, en general, esos países pobres siguen rezagados con respecto al resto de la humanidad. Malaui y Malí, pobres desde hace mucho tiempo según los estándares mundiales, aunque en su día modestamente prósperos en relación con su propio pasado, están más rezagados que nunca.

Pero numerosas *comunidades* de países de renta media también se están quedando rezagadas, como es el caso de Barranquilla (Colombia). En conjunto, a estos países se les denomina ahora con la optimista expresión «economías emergentes»: la innovación

tecnológica y la integración de los mercados mundiales han resultado beneficiosas para muchos de sus habitantes, si bien no para todos. En promedio, se han puesto a la altura de los mil millones de afortunados que viven en las economías avanzadas: junto al espectacular éxito de China, muchos otros países como Colombia han prosperado como nunca lo habían hecho antes, pero dentro de Colombia se ha abierto una brecha. Las regiones costeras fueron en su día tan prósperas como la capital, Bogotá, pero, al cambiar las oportunidades globales, Bogotá ha experimentado un gran crecimiento, mientras que las otras regiones se han quedado muy rezagadas. Los jóvenes más brillantes se marchan, y los que no lo hacen sienten que su lugar de origen ha quedado marginado, experiencia que se repite en muchas economías emergentes de todo el mundo. Esa divergencia provoca desesperación y la desesperación despierta la ira.

Como se verá en este capítulo, es precisamente ese proceso de divergencia que se da en paralelo a una gran prosperidad el que se ha extendido a algunos de los países más ricos del mundo. A continuación, me centraré en un inquietante y vergonzoso dato sobre el que apenas se ha reparado.

LOS PAÍSES MÁS POBRES SE EMPOBRECEN CADA VEZ MÁS[*]

Creado en 1944 para financiar la reconstrucción y el desarrollo en la posguerra, el Banco Mundial es, con diferencia, el mayor organismo público internacional del mundo. En 1973, cuando la necesidad de reconstrucción se había reducido y muchos países recién

independizados se habían convertido ya en miembros, su presidente, Robert McNamara, definió sus nuevos objetivos. El banco debía «acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza absoluta». El lema en su vestíbulo lo resume así: «Nuestro sueño es un mundo libre de pobreza».

Una lectura rudimentaria de ese objetivo es el recuento anual que hace el Banco Mundial de la cantidad de personas que viven con menos de 2,15 dólares al día, la cifra mínima necesaria para no pasar hambre. Se trata de una medida muy conservadora de los resultados del banco, que podría lograr incluso si los países más pobres se quedaran aún más rezagados respecto al resto de la humanidad. Pero, incluso en esta medida tan deficiente, el banco ya estaba fracasando antes de 1990. La situación anterior a ese año ni siquiera se discute. En cada una de esas tres décadas, según las medidas estadísticas habituales, los ingresos de los países más pobres se alejaban de los más ricos. Cuando me ocupé por primera vez de este problema de divergencia global en 2003, descubrí que existía otro que había pasado desapercibido. Un grupo de sesenta países pobres concentrados en África y Asia Central, pero con carteras en otros lugares, no habían sido capaces de impulsar el crecimiento económico y se estaban quedando rezagados con respecto al resto. Contaban con una población de unos mil millones de personas a las que denominé «los mil millones de abajo». Al principio, China e India eran mucho más pobres que la mayoría, pero desde la década de 1980 China empezó a crecer con rapidez, y en la década siguiente la India y América Latina también despegaron. Aunque en 1990 esas tres regiones seguían dominando las estadísticas de la pobreza mundial, en la actualidad se ven

favorecidas por los inversores como mercados emergentes y en 2035 su problema de hambre masiva se habrá solucionado. Gracias al crecimiento de esos países, la pobreza mundial empezó a disminuir, probablemente por primera vez en la historia de la humanidad, pero ese éxito no se extendió a los mil millones más pobres. Como grupo, sus ingresos siguieron divergiendo de los miles de millones de los países con mercados emergentes y de los mil millones de afortunados de los países ricos.

La divergencia de los mil millones de abajo continuó hasta 2003, cuando los precios mundiales de los recursos naturales iniciaron una década de incremento tan excepcional que se denominó *superciclo*. Como el proceso de crecimiento nunca se había activado para los mil millones de abajo, la explotación y exportación de sus recursos naturales se convirtió en el mecanismo habitual de participación en la economía internacional, y de ese modo el superciclo impulsó sus ingresos. Ese fue su decenio dorado, que duró desde 2003 hasta 2014, momento en que los precios se hundieron y desde entonces han sido muy volátiles. A partir de 2014, la economía mundial entró en un periodo conocido como la nueva normalidad.[*] Para los mil millones más desfavorecidos, la nueva normalidad se parece mucho a la vieja normalidad, ese largo periodo hasta el decenio dorado en el que se habían quedado rezagados.

En términos generales, distingo tres periodos: la vieja normalidad, que es la época anterior a 2003; el decenio dorado, entre los años 2003 y 2014; y la nueva normalidad, que va de 2014 a 2019. Solo durante el decenio dorado, el grupo de los mil millones más desfavorecidos suspendió momentáneamente su trágica tendencia a

quedarse cada vez más rezagados con respecto al resto de la humanidad.

Si la tendencia establecida en la nueva normalidad se mantiene, el cómputo de la pobreza mundial no tardará en volver a su sombría trayectoria ascendente anterior a 1990. A partir de 2035, el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2,15 dólares —la cifra de personas lo bastante pobres como para pasar hambre— aumentará sin cesar y se concentrará en lugares muy distintos a los de 1990. En vez de China, la India y América Latina, las nuevas regiones pobres serán África y Asia Central. Una perspectiva de aumento de la pobreza que debería incitar al Banco Mundial a tomar medidas, sobre todo teniendo en cuenta cuál es su misión.

Resulta obvio que sobran las razones para dudar de esas proyecciones, pero muchos de los datos no son alentadores. La prosperidad nacional en los mercados emergentes no tiene por qué implicar la erradicación del hambre: una de las tesis de este libro es que abundan los lugares rezagados. No menos preocupante es la probabilidad de que las crisis que se originaron en 2019 con la COVID-19 hayan ocasionado daños permanentes.[**]

Pero podemos completar la proyección de las tendencias con los datos que muestran los cambios en la distribución de la riqueza nacional per cápita, incluidos los activos privados, como las viviendas, y los públicos, como las infraestructuras. Por imperfecto que sea, el análisis de la evolución de los activos nos permite hacernos una idea de la evolución de los ingresos en el futuro. Tanto en la vieja normalidad como en la nueva normalidad, los escasos activos de los mil millones más desfavorecidos se han mantenido estacionarios, mientras que los activos de los mercados emergentes

han crecido muy rápido, a un ritmo del 3 por ciento o más cada año. En los mil millones de afortunados también se han incrementado en torno al 2 por ciento, un porcentaje bastante cómodo.

Los mil millones más pobres son radicalmente más pobres que el resto de la humanidad. En 2020, la media de activos per cápita de los mil millones afortunados era de medio millón de dólares, la media de los mercados emergentes había ascendido a ochenta y cinco mil dólares y estaba rumbo a alcanzar la de los mil millones afortunados en una generación, pero los habitantes de los mil millones más desfavorecidos tenían menos de una treintava parte de los mil millones afortunados y sus activos crecían muy lentamente. A menos que se produzca un cambio radical, estas enormes diferencias de oportunidades se traducirán en dos mundos distintos: la mayor parte de la humanidad vivirá en sociedades prósperas, mientras que una minoría estará sumida en una vida miserable. Eso sí, gracias a las redes sociales, ambos mundos podrán observarse el uno del otro.

Aunque el panorama es desolador, el mensaje principal de *Rezagados* resulta esperanzador. Algunos de los países que forman parte de los mil millones más pobres han recuperado la confianza para pensar por sí mismos y están prosperando. Su experiencia tiene un valor incalculable como modelo para otros lugares marginados y aún desmoralizados, para orientarles sobre cómo deben modificar sus políticas internacionales. Del mismo modo que la perspectiva de que el hambre vuelva a aumentar debería activar la acción internacional, también habría que prestar más atención a esa forma de aprender rápidamente. Pero esto no sucede. Debido a una combinación de anticuadas ideologías, estadísticas confusas y

medidas de distracción, tanto la dimensión del peligro como las vías para afrontarlo están pasando desapercibidas o siendo ignoradas.

¿*Disonancia cognitiva*?

Los datos antes mencionados proceden del Banco Mundial, pero, tras treinta años de disminución de la pobreza, el organismo se ha dormido en los laureles de la complaciente creencia de que, dado que la realidad se adapta a su objetivo, debe reivindicar lo que ha hecho: sus programas tienen que estar funcionando. Es más, tiene pequeños programas en China, India y América Latina, pero en cualquier evaluación realista han sido periféricos a lo que sucedía en esos lugares. La principal influencia del banco ha sido en África y Asia Central, a través del asesoramiento político, la ayuda y el efecto palanca de condicionar ciertas medidas al otorgamiento de la ayuda. Las estadísticas que demostraban que esas eran precisamente las regiones donde *no* se había puesto en marcha el crecimiento no encajaban bien con esa valoración autocomplaciente.

Pero, cuando las creencias más arraigadas chocan contra las nuevas evidencias, no necesariamente ganan las evidencias. En vez de hacer un examen de conciencia y preguntarse por qué el planteamiento adoptado no alcanzó a lograr su objetivo, el Banco Mundial optó por cambiar el objetivo. Dejó de aspirar a un mundo libre de pobreza global y ya ni siquiera se molestó en medirla. Su objetivo sería ahora simplemente reducir el número de personas que viven por debajo del umbral de ingresos específico de cada país. Cada vez que la cifra disminuye, declara su victoria: eso significa que

sus programas en ese país deben estar funcionando. La medida es tan poco exigente que la gran mayoría de los programas, incluso en África y Asia Central, obtienen casi siempre un aprobado. Para evitar que su carrera se vea demasiado afectada, los funcionarios asignados a esos países que no obtienen el aprobado se ven en la obligación de cambiar de país lo antes posible. Como todo el mundo juega al mismo juego, el personal más joven acaba trabajando junto al menos capacitado en los países más difíciles.

¿*Una celebración antes de tiempo*?

Coincidiendo con la astuta elusión por parte del Banco Mundial de sus propias pruebas incriminatorias, ciertos estudios estadísticos de alto nivel ofrecieron un tranquilizador mensaje complaciente. No solo se reducía la pobreza, sino que, cuanto más pobre era el país, más rápido se estaba recuperando. Este mundo feliz ha sido bendecido con un término técnico particular: «convergencia incondicional». ¿Puede ser engañoso un trabajo tan riguroso realizado por algunos de los economistas más distinguidos del mundo? Por desgracia, sí. Aunque, como es lógico, el rigor debe ir acompañado de rigor. En lugar de sobrecargar *Rezagados* con un largo excurso estadístico, prefiero remitir al lector a *Are the Poorest Catching Up*? (Cust *et al*., 2023). Eso sí, daré aquí una idea de cómo la «convergencia incondicional» se volvió accidentalmente engañosa. Fue debido a sesgos en las muestras, en los intervalos de tiempo y en las medidas que se aplicaron a la pregunta equivocada.

Los sesgos en las muestras se produjeron debido a los exigentes requisitos de datos de los elaborados exámenes que se emplearon y que acabaron sobrerrepresentando de forma sistemática a los países con buenas estadísticas y, por lo tanto, buenos gobiernos. Como era de esperar, estos países también tendían a crecer rápidamente. Otro error provino de China y la India. Durante casi todo el largo periodo en el que se estudiaron las tasas de crecimiento, la India y China seguían alcanzando la renta media mundial, lo que generó la equivocada impresión de que los países más pobres estaban creciendo más rápido que los menos pobres. Solo ahora que ha quedado claro que China ha superado la media mundial, la misma estadística empezará a sesgar la balanza en la dirección contraria.

Un sesgo más complejo consiste en que la medida estadística más empleada para las tendencias de crecimiento presupone implícitamente que ha existido un proceso de crecimiento global cada vez más benigno a lo largo de las décadas. En realidad, hay dos procesos de crecimiento diferentes, uno en los países que han activado sus economías nacionales y otro en los que aún no lo han hecho. Por otra parte, entre 2003 y 2014 se produjo un superciclo que impulsó por algún tiempo el crecimiento en este último grupo y que tuvo lugar casi al final del largo periodo analizado en los estudios.[*]

En cuanto a la cuestión abordada, los estudios respondían a la pregunta de la beta-divergencia: «¿Cuál es la tendencia de estos datos agrupados hasta 2015?». Dado que había dos tendencias distintas en activo, las preguntas pertinentes habrían sido por qué un gran grupo de países se ha ido quedando rezagado durante tantas décadas y qué debía cambiarse en consecuencia.

Lamentablemente, las respuestas felices a la pregunta equivocada se publicaron justo cuando muchos de los países más pobres se distanciaban más que nunca a medida que la policrisis se cebaba con ellos.

¿*El impacto de lo nuevo*?

Tanto el sombrío panorama general como la constatación de las heroicas excepciones justificaban una acción decisiva y oportuna. En vez de eso, lo que llegó fue la policrisis. La pandemia de COVID-19 estalló en enero de 2020, y a ella le siguieron crisis climáticas, agudas tensiones internacionales en torno a Taiwán, la guerra en Ucrania y el conflicto entre Hamás e Israel. El mundo se convirtió en un escenario dominado por la incertidumbre en el que los gobiernos necesitaban adoptar medidas tranquilizadoras para restablecer la confianza.

En el caso de los mil millones de afortunados, esos excepcionales golpes se amortiguaron con la enorme riqueza nacional acumulada en las décadas anteriores. Las economías emergentes también tuvieron cierto margen para hacer lo mismo, aunque los mercados mundiales de capitales se mostraron volubles. Los mil millones más pobres, con escasa riqueza a la que recurrir y sin colchón interno, se vieron prácticamente excluidos de los mercados mundiales de capitales. Si en algún momento habían necesitado el apoyo del resto de la humanidad, fue durante ese periodo y no lo obtuvieron.[*] Por el contrario, el futuro de los mil millones más desfavorecidos ha caído incluso más en la escala de la atención mundial.

La perspectiva ante el impacto tampoco es particularmente buena.[1] A finales de 2023, Swiss Re, la mayor compañía de seguros del mundo, calculó los daños futuros provocados por una climatología que se prevé cada vez más errática y concluyó que la balanza se inclinaba fuertemente en contra de África, favoreciendo a los países templados de renta alta, donde los costes serían menores. Una vez más, los mil millones de afortunados harán honor a su nombre.

¿*«Schadenfreude»*?

Está claro que, como principal institución internacional, el Banco Mundial debería aspirar a la convergencia global: esa es su principal misión. Los países que se han ido quedando rezagados hasta convertirse en los más pobres deberían crecer más deprisa que los demás. El hecho de que no lo hayan hecho, excepto durante el decenio dorado, debería ser motivo de examen y revisión por parte del Banco Mundial, y obligarle a reforzar su preocupación por las difíciles perspectivas de los más pobres. Ese examen de conciencia es, de hecho, el que hizo el FMI en 2018 bajo la dirección de Christine Lagarde. Mediante la evaluación externa de su actuación, descubrió que solo uno de cada siete programas de apoyo y asesoramiento había tenido éxito en los países más débiles, lo que le llevó a activar un importante programa de investigación, publicado en 2021.[2] Pero, a la hora de abordar la persistente lentitud de crecimiento de muchos países de África y Asia Central, el FMI se vio perjudicado por un cambio de liderazgo y un mandato restringido. La

responsabilidad del problema recaía en su hermano mayor, el Banco Mundial.

Pero el hermano mayor estaba enfrascado en el engorroso proceso interno de redefinir su objetivo hacia algo más fácil de lograr, y cambiando los indicadores de pobreza para que ni siquiera hubiera que informar de su aumento en el mundo. Antes de que hubiera terminado ese nefasto proceso, estalló la ira internacional por su incapacidad para responder a la policrisis y el tema llegó a su consejo de administración. La institución fue severamente juzgada por su dilación a la hora de desembolsar los fondos que podrían haber evitado la implosión de las economías de los países más pobres. En febrero de 2023, y en circunstancias humillantes, su presidente se vio obligado a dimitir.

Este hecho podría haber impulsado al Banco Mundial a someterse al mismo examen de conciencia que el FMI, pero, en lugar de eso, pareció impulsarlo a acelerar su plan de cambiar la forma de medir la pobreza. El nuevo presidente, Ajay Banga (un estadounidense procedente del sector privado), prometió a los gobiernos de los mil millones de afortunados lo que querían oír: que, por arte de magia, iba a destinar dinero a todas sus prioridades.

LUGARES REZAGADOS EN LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

Colombia es una de las economías emergentes más prósperas de América Latina, pero Barranquilla, capital de la región Caribe, es consciente de que ha vivido tiempos mejores. En su día se consideró moderadamente próspera, pero hoy está rezagada con respecto a

otras zonas más en auge del país. En junio de 2022, Colombia celebró unas elecciones nacionales tensas, reñidas y polarizadas. Parecía que la batalla se libraba entre el partido proempresarial de derechas que estaba en el poder y un partido de izquierdas, favorable a los trabajadores, que hacía de oposición. El resultado fue una ajustada victoria de la izquierda, pero la verdadera división no era izquierda-derecha, sino el abismo cada vez mayor entre las regiones en auge y las rezagadas. Un número suficiente de votantes en regiones como la Caribe apoyaron al candidato de la oposición y le dieron una ajustada victoria.

El país es un ejemplo paradigmático de lo que ha estado ocurriendo en toda la región. Las elecciones de Colombia fueron una de las quince celebradas en América Latina en 2022 en las que perdió el partido en el poder, con independencia de si era de izquierdas o de derechas. En todos esos países, a un primer trastorno económico local se había sumado una recesión económica y la psicología adversa del descontento local se había encargado de amplificarla. La historia de Barranquilla es representativa de lo que ha ido mal en toda América Latina y también en muchas otras economías emergentes.

Barranquilla fue en su día la puerta de entrada de Colombia al Caribe y a Estados Unidos gracias a un puerto sobre la desembocadura de un río. Pero entonces la ciudad sufrió un golpe natural: el estuario empezó a encenagarse debido a las lluvias torrenciales que caían río arriba. Esta fue la ráfaga de viento aleatoria que hundió la ciudad, sin afectar a otras partes de Colombia. Cuando Barranquilla, la ciudad más importante de la

región, entró en recesión, todo el Caribe colombiano se vio arrastrado con ella.

Lo que sucedió a continuación fue culpa de la dinámica adversa de la psicología social. La recesión económica comparada con otras partes de Colombia desencadenó un juego de culpas: rivalidades, fragmentación y desesperanza. Algo que a su vez influyó en la política local: al igual que en Yorkshire del Sur, los gobiernos locales de los pueblos y ciudades de la región culparon al Gobierno de Barranquilla. Su recesión generó las típicas narrativas mezquinas y hostiles de los pueblos y zonas rurales contra la ciudad principal, supuestamente corrupta, incompetente y ambiciosa.

Estas reacciones psicológicas frente a la recesión contaminaron la política local, que se dispersó demasiado como para centrarse en resolver el problema subyacente: el estuario se estaba encenagando. De hecho, había una solución sencilla. Un dragado regular en todo el curso del río se habría podido resolver con una pequeña parte de los crecientes daños económicos. El dragado río arriba requería una asociación entre todos los gobiernos locales por los que discurría el río: cada uno asumiría parte del coste, al igual que la propia ciudad de Barranquilla. Pero, en vez de cooperar, los gobiernos locales se vieron atrapados en sus propios intereses cortoplacistas y la respuesta colectiva fue la desconfianza mutua en lugar del reconocimiento del mutuo interés. No encontraron un modelo viable de cooperación.

Resulta llamativo que justo al otro lado del océano Atlántico se hallara un grupo similar de gobiernos rivales compartiendo el río Mano: Liberia, Sierra Leona y Guinea. Aunque no se tenían más confianza que los gobiernos locales de la región Caribe de Colombia

que comparten el río Magdalena, encontraron una solución. Consistió en crear una institución común: la Unión del Río Mano. Contaba con normas bien elaboradas y un buen liderazgo: a pesar de no confiar los unos en los otros, todos confiaron en su institución. Habría podido ser un potencial artilugio cognitivo para los gobiernos de la región Caribe colombiana, pero no fueron conscientes de ello.

Al carecer de ese conocimiento básico, su incapacidad para dragar el río fue solamente el comienzo de los problemas políticos desencadenados por la psicología adversa. En la región, no solo se produjeron enfrentamientos entre localidades, sino que se exacerbaron los conflictos entre las empresas y los trabajadores. Como la productividad era inferior a la de las regiones más prósperas de Colombia, los sindicatos exigían que los salarios se equipararan a los de esas regiones, y las empresas argumentaban que no podían permitírselo. Se reactivaron viejas narrativas hostiles cargadas de estereotipos: las empresas locales eran extremadamente ambiciosas; los trabajadores locales, demasiado agresivos. Debido al impacto económico negativo, la región necesitaba inversiones, pero esos relatos produjeron el efecto contrario: las empresas locales trasladaron sus planes de expansión a lugares donde la productividad era mayor, y las empresas procedentes de otros lugares se sintieron disuadidas de acudir a un lugar con tan mala reputación en la zona.

Y, lo que es más grave, a escala nacional la política se volvió contra la región. En Colombia, el poder político está muy centralizado en la capital. Bogotá y su entorno se encontraban en pleno auge gracias a la minería y el petróleo. Disponían de los recursos y las instituciones para reformar la región Caribe, pero no

comprendieron sus problemas ni empatizaron con su difícil situación. Como se encuentra en el interior, la región de Bogotá no estaba familiarizada con los sistemas fluviales y, una vez más, las narrativas hostiles proporcionaron una cómoda coartada para la inacción: se pensaba que la región Caribe era incapaz de afrontar sus problemas, por lo que sería malgastar el dinero público.[*] Hay formas efectivas de revertir estas espirales descendentes, pero todas implican que los habitantes de lugares rezagados como la región Caribe asuman la necesidad de unirse, reclamar la gestión de sus problemas y estudiar opciones para resolverlos.

¿*Una Sudáfrica emergente*?

Durante las funestas décadas del apartheid, Sudáfrica era una economía emergente en la que la polarización extrema entre una minoría próspera y una mayoría rezagada fue el germen de constantes disturbios. Gracias al apoyo internacional, la población negra mayoritaria acabó siendo lo suficientemente poderosa como para forzar un cambio político. Con buen criterio, el presidente y líder del Partido Afrikáans en el poder, F. W. de Klerk, se dio cuenta de que tenía que hacer concesiones, y, de manera grandiosa, el líder de la mayoría oprimida, Nelson Mandela, a su vez, se dio cuenta de que aplastar a los afrikáans no resultaba ni beneficioso desde el punto de vista material ni correcto desde el punto de vista moral. Ambos recibieron el Premio Nobel de la Paz.

Mandela tuvo la sabiduría de reconocer que las políticas económicas eran fundamentales para la transición a una sociedad

igualitaria y próspera: ya existía un desempleo estructural generalizado para la mano de obra negra que crecía rápidamente. Además, tuvo la modestia de reconocer sus limitaciones: no sabía nada de economía y, por lo tanto, no podía hacer frente a ese problema. Tras haber supervisado las incertidumbres existenciales de la transición pacífica del poder político, dimitió a la primera ocasión, dejando a la sociedad sudafricana un prestigio muy superior a su tamaño económico. Sudáfrica se convirtió en el único miembro africano del G20 y, por lo tanto, en el portavoz mundial del continente; sus dirigentes heredaron de Mandela una poderosa y valiosa autoridad moral global.

El reto de generar millones de empleos productivos para los trabajadores negros era abrumador: dependía de que las empresas sudafricanas e internacionales se sintieran seguras para aumentar la inversión. También resultaban desalentadores los aspectos psicológicos y políticos de la transición. El imperativo psicológico de la victoria tras una larga y brutal lucha moral contra la opresión consistía en redistribuir los ingresos de las prósperas comunidades afrikáans y anglófonas blancas a las comunidades negras más pobres. El imperativo político para los altos cargos del Congreso Nacional Africano (CNA), que había constituido la fuerza organizadora de la lucha, era ascender a puestos de autoridad e influencia. Los tres objetivos desencadenaron tensiones. ¿Priorizaría el CNA los intereses de los futuros trabajadores negros o los de sus envejecidos dirigentes? Si el CNA reducía los beneficios de las empresas de habla afrikáans e inglesa y los salarios de los trabajadores blancos cualificados, ¿emigrarían? ¿Las empresas manufactureras mundiales con capacidad para invertir en China, o las empresas agrícolas con

capacidad para invertir en Brasil, invertirían en un contexto sudafricano incierto y potencialmente hostil?

Al igual que con los dilemas de Barranquilla, había soluciones internacionales que podrían haber sido útiles, pero los dilemas fueron rechazados y pospuestos en lugar de ser estudiados y resueltos. El sucesor del presidente Mandela, Thabo Mbeki, tenía buenas intenciones, pero confiaba demasiado en sus habilidades y carecía de experiencia en los negocios. No había sido el candidato preferido de Mandela, sino que fue elegido porque su padre, otro miembro de alto rango del CNA, había cedido su puesto a Mandela tras su salida de la cárcel.[*]

El presidente Mbeki se apoyó en algunos de los éxitos de Mandela. A medida que se iban eliminando décadas de obstáculos a las oportunidades de la población negra, algunas instituciones como el Banco de la Reserva y el Ministerio de Finanzas se fortalecieron con personas talentosas de la talla de cualquiera de los países del G20. Mbeki también supervisó importantes mejoras en las condiciones de vida. Desde el punto de vista político y psicológico se trataba de algo esencial: en los grandes barrios como Soweto o en los suburbios de Johannesburgo, la gente vivía en condiciones miserables. La estrategia elegida fue reubicar a los habitantes de los suburbios en nuevas casas dignas con una parcela de terreno, que para ser fiscalmente asequibles debían situarse lejos de Johannesburgo. Aquello demostró que el CNA estaba comprometido con los intereses de la población negra, pero redujo las perspectivas laborales de los reubicados.[*] Se podría haber realojado a la gente más cerca del trabajo, y era responsabilidad de los líderes políticos haber pensado en las compensaciones.

Mbeki instauró las pensiones. Sin pretenderlo, esto agravó el problema del desempleo juvenil. Las encuestas demostraron que los pensionistas mantenían a sus nietos desempleados, muchos de los cuales optaron por sumirse en una inactividad habitualmente asociada a la indefensión aprendida. En Kenia se animaba a los jóvenes a ponerse a la vanguardia mundial de la programación: ¿por qué no en Sudáfrica? Mbeki aprendía, pero no sobre empleo. De las orillas más salvajes de las redes sociales tomó la idea de que el sida no lo causaba el VIH, lo que provocó un desastre sanitario en una sociedad ya azotada por la enfermedad.

¿*Una Sudáfrica sumergida*?

A medida que se acumulaban sus fracasos, Mbeki se volvió vulnerable a los desafíos de las dinastías rivales del CNA. El más astuto políticamente fue Jacob Zuma, quien junto con su esposa construyó una red de clientelismo a escala nacional. El resultado fue una formidable maquinaria de movilización de votos dentro del CNA que Zuma empleó para desbancar a Mbeki. Ya presidente, Zuma y sus camaradas dispusieron de tanto poder que se volvieron capaces de manipular las políticas económicas a su antojo. Podía usar su poder para redistribuir la riqueza de la nación y recompensar a sus amigos de la red clientelar, o bien podía utilizarlo para impulsar la economía y generar oportunidades de empleo para los jóvenes africanos, pero no era posible hacer ambas cosas: se enfrentaba a la paradoja del poder, un tema bien estudiado por las ciencias políticas. [3] Para hacer crecer la economía, debía tranquilizar a las empresas

para que invirtieran, y para ello tenía que establecer controles y equilibrios que limitaran su poder. Dado su anterior historial de campaña, la comunidad empresarial temía verse superada por compañías deshonestas que pagaban sobornos o ser expoliada por un abuso de poder sin control. Zuma podría haber solucionado el problema limitando su poder, otorgando a las empresas derechos claros de justicia en los tribunales y estableciendo administraciones tributarias visiblemente independientes de la autoridad del CNA.[*] En cambio, hizo todo lo contrario, colocó a sus camaradas en puestos clave y forjó una extraordinaria alianza con los Gupta, un turbio dúo empresarial con sede en India actualmente en busca y captura por la Interpol. Logró construir una eficaz maquinaria para saquear la economía. Su epicentro fue el monopolio estatal de la electricidad, Eskom: a medida que sus ambiciosos socios despojaban a Zuma de sus activos, los cortes de electricidad, antes desconocidos, fueron en aumento. En 2023 se producían una media de doce horas al día y, según el Banco de la Reserva, costaban a Sudáfrica unos veinte mil millones de dólares al año en daños.[4]

Al final del mandato de Zuma, la inversión empresarial había caído en picado y el desempleo se había disparado. En las elecciones a su sucesor, la red clientelar de Zuma fue heredada por Madame Zuma.[*] Su oponente, Cyril Ramaphosa, heredó el ala Mbeki del CNA y aprovechó las crecientes frustraciones del fracaso económico. Ramaphosa ganó por un estrecho margen, posiblemente ayudado por algunos acuerdos clientelistas propios.

Ya en el poder, trató de reformar Eskom y nombró a un nuevo director general, André de Ruyter, procedente del sector privado. De Ruyter se quedó asombrado ante la magnitud del saqueo, sobre

todo en la industria del carbón, que se había convertido en «un comedero». Recomendó una solución sencilla: ampliar con rapidez la generación de energía verde eólica y solar a través del sector privado y desprenderse de la transmisión eléctrica de Eskom. El ministro de Energía, un aliado de Zuma que controlaba la industria del carbón, vio en ello una amenaza mortal para sus intereses. En un extraordinario giro de los acontecimientos, invitó a De Ruyter a tomar un café, que resultó estar envenenado con cianuro. Vivo de milagro, De Ruyter denunció el crimen, pero no se investigó debidamente ni se suspendió al ministro, es más, se le permitió despedir a De Ruyter. Presa de la indignación, el envenenado y despedido ejecutivo hizo pública su historia e inmediatamente fue amenazado con la cárcel por traición.

Al mismo tiempo, la corrupción de Zuma había llegado a los tribunales, pero, cuando se le condenó a prisión, incitó a sus camaradas a la revuelta: el puerto de Durban fue incendiado en los disturbios.[**] Al igual que había hecho con De Ruyter, el presidente Ramaphosa se retrajo: Zuma no acabó en la cárcel. Todos estos indicios de corrupta impunidad en las altas esferas del CNA constituyen una peligrosa vuelta de tuerca en el retroceso de Sudáfrica, que ha dejado de ser una autoridad moral mundial.

¿*Una Rusia emergente*?

Rusia, que en su día formó parte tanto del G20 como del G8, ha sufrido una decadencia mucho más profunda. El presidente Putin ha logrado un éxito que supera con creces los sueños más codiciosos

de Zuma, hasta convertirse en el hombre supuestamente más rico del mundo. Al igual que Sudáfrica, Rusia había emprendido una esperanzadora transición tras un colapso económico y político, y, aunque tampoco lo consiguió, su paso de la esperanza a la tragedia se desarrolló de forma muy diferente.

Como en Sudáfrica, a mediados de la década de 1980 la economía rusa se estaba hundiendo. En la Sudáfrica del apartheid, la confianza de las empresas se había desvanecido ante el motín interno y la presión externa. En la Unión Soviética, se debía a las cada vez más absurdas decisiones de la planificación central, ya que los ministros de Moscú enviaban directivas contradictorias e imposibles de cumplir a empresas estatales situadas a cientos de kilómetros de distancia. Una privilegiada élite de viejos miembros del partido —un selecto grupo— tenía dachas, departamentos, automóviles y pequeños lujos, pero para la inmensa mayoría de los rusos la vida estaba dominada por las filas, ya que la escasez iba en aumento.

Mijaíl Gorbachov —quien había recibido el Premio Nobel de la Paz, igual que Mandela— acercó a Rusia y Occidente, y reconoció que la brecha entre los privilegios del partido y la miseria de los trabajadores era insostenible. Convencido de que la propiedad estatal y la planificación centralizada podían competir con el capitalismo en los mercados, optó por la perestroika: la apertura de las empresas estatales a la competencia internacional. Frente a la perspectiva de competir con las importaciones, los directivos de las empresas estatales se mostraron más realistas —y pesimistas— que Gorbachov. Actuaron como una versión a gran escala de Eskom, saquearon sus arruinadas empresas junto con las bandas mafiosas que prosperaban en el mercado negro creado por la escasez. Los

directivos autorizaron a las mafias a saquear los bienes y equipos de las fábricas, que luego vendían a través de sus redes comerciales ya establecidas. Las mafias y los directivos se repartían los beneficios. [*]

El presidente Gorbachov sabía que la Unión Soviética descansaba en un insostenible desequilibrio de poder en el que la Rusia dirigida desde Moscú gobernaba sobre muchas sociedades extranjeras que aspiraban a su autonomía. El imperio se había formado durante las violentas autocracias expansionistas de los zares, de Lenin y de Stalin. La medida de liberalización política de Gorbachov, la glásnost, era la contrapartida de su liberalización económica, la perestroika. Liberó a los países del antiguo Pacto de Varsovia, pero el precio que tuvo que pagar en el seno de Rusia en 1991 fue un intento de golpe de Estado llevado a cabo por facciones del ejército y del KGB.

¿*Una Rusia sumergida*?

Ni Mijaíl Gorbachov ni su sucesor Boris Yeltsin sabían más de economía que Nelson Mandela y pidieron consejo a académicos estadounidenses. Por desgracia, aquello sucedió durante el apogeo del credo ideológico en los milagros del mercado y se les instó a privatizar todo lo más rápido posible, repartiendo a cada ciudadano minúsculas participaciones en cada empresa. La aspiración era noble: el abismo entre los privilegiados miembros del partido y los trabajadores abandonados a su suerte se resolvería mediante una distribución equitativa para todos los ciudadanos: cada uno se convertiría en propietario de una ínfima parte de la riqueza de la

nación. Nadie se iba a quedar atrás y la economía rusa pasaría «por encima del abismo» de la escasez comunista a un nuevo y mejor equilibrio de mercado.

La aspiración era noble, pero la estrategia resultó sumamente ingenua y errónea. El resultado fue un nuevo y enorme impulso a los mafiosos, ya que los ricos estafadores los usaron como agentes para comprar participaciones individuales en las empresas a muy bajo precio. La gente estaba hambrienta, desesperada y no tenía ni idea del valor real de los incomprensibles trozos de papel que habían recibido. Vendieron sus acciones a bajo precio para comprar comida. Los estafadores ricos las agruparon hasta formar participaciones de control en las empresas. Nunca tanta gente había sido desplumada de tanta riqueza nacional por tan poco: la idea del vellocino de oro adquirió un nuevo significado.

Así se abrió una nueva brecha, mucho más dramática, entre los privilegiados y los rezagados: habían llegado los oligarcas. Cuando Boris Yeltsin se dio cuenta de que le habían engañado para que autorizara un saqueo, se sumió en un desesperante alcoholismo y en la impopularidad. Los oligarcas necesitaban un sustituto más viable y se decidieron por Vladímir Putin, que combinaba experiencia práctica en campañas políticas en San Petersburgo con años de formación en el KGB. Allí había aprendido los entresijos del duro y coercitivo poder en el seno del Estado. Como el campeón de judo que era, dominaba la psicología del deporte, que consiste en utilizar la fuerza del adversario en beneficio propio, identificando y explotando sus puntos débiles.[5] En su labor de presidente, utilizó estas técnicas

contra los propios oligarcas. Uno a uno, los fue amenazando: abandonen la política y denme una tajada de su riqueza, de lo contrario… Y, como los oligarcas tenían sus propias bandas armadas, creyeron que podían enfrentarse a él. Pronto, todos los rivales fueron encarcelados o asesinados.

Putin sustituyó a los oligarcas rebeldes por personas que conocía desde hacía mucho tiempo y que dependían totalmente de su protección. En ocasiones llegó a extremos insólitos: cuando se sintió frustrado por los fracasos de su pretendida pericia militar, de los que culpaba a sus generales, recurrió al propietario de un restaurante de San Petersburgo al que conocía desde hacía años. El propio Yevgueni Prigozhin se convirtió en un oligarca menor al volverse propietario del Grupo Wagner, una banda mafiosa de mercenarios psicópatas y brutales. A menudo se describe el mundo de las mafias como matar o morir, pero lo más habitual es matar y morir. En 2023, Prigozhin ya se había creado suficientes enemigos como para enfrentar su destino.

Cuidado con la brecha

Colombia, Sudáfrica y Rusia son economías emergentes enfrentadas al reto de ayudar a las grandes comunidades rezagadas. A nivel nacional, la economía colombiana sigue siendo exitosa, mientras que Sudáfrica y Rusia se han convertido en economías de mercado sumergidas. Pero, pese a esa importante diferencia, ninguna de las tres ha cerrado todavía la brecha entre las comunidades que tienen éxito y son cada vez más poderosas y las que se han quedado

rezagadas y cada vez más marginadas. En Colombia, *a priori* la tarea no parece desalentadora: a medida que la nación prospera, puede permitirse las grandes inversiones públicas indispensables, como una de las herramientas destinadas a romper la brecha del malestar. El presidente Gustavo Petro aspira a ese objetivo, pero sus errores durante 2023 han intensificado la polarización. Algunos de los artilugios y casos exitosos que se presentan en los siguientes capítulos lo podrían ayudar en su lucha.

Las perspectivas de Sudáfrica y Rusia son menos halagüeñas: sus economías están en recesión y sus líderes, cada vez más viejos, parecen ver el mundo a través de unas lentes igualmente distorsionadas. En 2023, el ministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica invitó al ministro de Asuntos Exteriores del presidente Putin a presenciar un simulacro conjunto de las armadas rusa y sudafricana, un insulto gratuito a la alianza de países que se oponen a la intervención militar rusa en Ucrania. Sudáfrica no se enfrenta a ninguna amenaza militar de Estados Unidos ni de ningún otro miembro de esa alianza, pero necesita urgentemente apoyo económico para evitar la recesión. Rusia, por el contrario, puede ofrecer poca ayuda a Sudáfrica. En vez de ser un gesto premeditado para obtener ventajas, la elección podría revelar una hostilidad permanente hacia Occidente y una evocación nostálgica de la gloriosa época del comunismo ruso. Al igual que Vladímir Putin, los altos cargos del CNA viven en el pasado y no se enfrentan a la realidad de la crisis política, social y económica.

Los privilegiados de ambos países emplearán su considerable poder para oponerse a la inversión en los lugares rezagados indispensable para una transición. Si el CNA no puede enfrentarse a

sus secuaces, los votantes podrían enfrentarse al CNA: su apoyo actual se encuentra muy por debajo de la mayoría. En la Rusia del presidente Putin el cambio es más difícil de prever. Puede que el destino de Putin sea matar y morir, pero quien le sustituya podría ser sencillamente más de lo mismo.

Los mil millones de afortunados se libran de las tensas transiciones de las economías emergentes, pero aún deben ocuparse de la brecha entre las comunidades de los más afortunados y las de los rezagados. Y algunos no lo están haciendo.

4

Los privilegios que no se ven: oportunidades de vida divergentes

Estados Unidos y Gran Bretaña son sociedades sumamente desiguales. Pero, como ocurre con todos los conceptos cargados de emotividad, la desigualdad debe ser tratada con cautela. La medida estadística más habitual, el coeficiente de Gini, no llega a captar lo que la mayoría de las personas quiere decir cuando se lamenta de que nuestras sociedades sean desiguales. Basta comparar a un estudiante de Oxford —o de Harvard— que vive de una modesta beca con uno de la misma edad que abandonó los estudios y trabaja largas horas en Starbucks. Para el coeficiente de Gini, el estudiante es más pobre que el joven que le sirve el café. Pero ¿quién envidia a quién? El estudiante está camino a formar parte de una comunidad de éxito, el que ha abandonado los estudios se dirige a una comunidad de humillación. La desigualdad en los ingresos es muy importante cuando se mantiene a lo largo de la vida, pero lo es menos cuando resulta transitoria, como en el caso de estos dos jóvenes. Necesitamos complementar la medida de la desigualdad en los ingresos actuales con algo más sofisticado: las oportunidades de vida.

El concepto de oportunidad de vida mide si los hijos de dos adultos atrapados en empleos de bajos ingresos pueden llegar a ganar más que sus padres o, en el otro extremo, si tienen las mismas posibilidades de acabar la vida con altos ingresos, como quienes nacen rodeados de privilegios. El primer académico en medir las oportunidades de vida fue Steven Durlauf, de la Universidad de Chicago.[1] Al igual que muchos otros conceptos económicos, le han dado un nombre técnico, aunque menos opaco que la mayoría: «movilidad social intergeneracional». Calcula si las desigualdades se mantienen entre generaciones. Gracias a su meticuloso trabajo, en 2022 se actualizaron los resultados y se incluyeron suficientes países como para que podamos comparar Estados Unidos y Gran Bretaña con otras sociedades de renta alta y algunas economías de mercados emergentes.

Durlauf y su equipo también han investigado si las oportunidades de vida están relacionadas con la desigualdad en los ingresos actuales. Han medido ambas formas de desigualdad en veintidós países. El país con las peores oportunidades de vida es Perú, que también resulta tener una de las distribuciones de ingresos más desiguales. Por su parte, el país con la distribución de la renta más desigual del mundo, Brasil (que supera por poco a la de Perú), también resulta tener las oportunidades de vida más desiguales. En el otro extremo del abanico, el país con las oportunidades de vida más igualitarias, Dinamarca, presenta la distribución de la renta más igualitaria. Se nota el patrón, ¿verdad? Con alguna excepción, ambos factores de desigualdad van de la mano. No solo Perú y

Brasil, sino también Chile y Argentina —los únicos cuatro países latinoamericanos que entraron en la muestra— se destacan por ser excepcionalmente desiguales en ambas medidas. Por el contrario, no solo Dinamarca, sino también Noruega, Suecia y Finlandia —los cuatro países nórdicos— son excepcionalmente igualitarios en ambas.

El hecho de que la relación entre oportunidades de vida y de ingresos sea tan estrecha suele tener una explicación bastante sencilla. Si amplios sectores de la población quedan excluidos del acceso a las oportunidades, no pueden contribuir de forma efectiva a la economía y, por lo tanto, sus ingresos acaban siendo bajos. Para agravar aún más esa pérdida de talento, la exclusión genera frustración, desesperación e ira, un cóctel que engendra amotinamientos muy perjudiciales. En consecuencia, los países en los que el Gobierno garantiza que todo el mundo tenga las mismas oportunidades de salir adelante —sin que ninguna comunidad quede rezagada— evitan el despilfarro y los daños, y tienden a ser más prósperos que los que no lo hacen. Esto tiene importantes repercusiones en las políticas públicas de todos los países del mundo, y en sus políticos.

El hecho de que las oportunidades de vida y los ingresos favorezcan la prosperidad debería ser una buena noticia para los gobiernos que aspiran a mejorar la vida de sus ciudadanos. No es necesario pagar el crecimiento económico con grandes desigualdades: hasta la fecha, han sido más frecuentes en los países de renta media *menos* prósperos. Perú y Brasil, los dos países que más se destacan por su desigualdad bruta, se encuentran entre los países más pobres de los que tenemos datos. Junto a otros países

pobres, podrían alcanzar rápidamente a los mil millones de afortunados si adoptaran políticas diseñadas para promover la inclusión en la economía productiva.

La inclusión también es un factor político positivo. Lo más probable es que los cuatro países latinoamericanos medidos no sean la excepción en la región. Recordemos que las quince elecciones latinoamericanas de 2022, incluidas las celebradas en estos cuatro países, se saldaron con la derrota de los gobiernos en funciones: las comunidades rezagadas aprovecharon las elecciones para rebelarse. Por el contrario, en Dinamarca, que había dado prioridad a la inclusión, las elecciones de 2022 otorgaron una rotunda victoria al socialdemócrata en el poder. Por lo general, los políticos desean ser reelegidos y por eso les atrae el objetivo de la inclusión, pero rara vez saben diseñar políticas que la materialicen.

¿PROMESAS DE FUTURO?

Los chinos se sienten, con razón, muy orgullosos de la impresionante rapidez con la que han salido de la pobreza. Pero la sociedad también sufre una enorme desigualdad en las oportunidades de vida y en los ingresos. ¿Estas desigualdades han sido el precio a pagar por el crecimiento o se pueden atribuir a otras medidas?

En la década de 1970, las familias chinas tenían unos ingresos relativamente igualitarios porque casi todo el país era pobre: salvo una pequeña élite, la pobreza era generalizada. A partir de 1978 se adoptó una estrategia de crecimiento distinta orientada a la conquista de los mercados globales de exportación. En

consecuencia, el crecimiento y las infraestructuras necesarias se concentraron cerca de los puertos: los lugares menos accesibles quedaron rezagados. Sin embargo, se podría haber desarrollado una estrategia de crecimiento más equitativa entre las regiones, no tan centrada en las exportaciones de productos fabricados cerca de las zonas portuarias. Las desigualdades territoriales en China se vieron agravadas por políticas sociales que no estaban relacionadas con el crecimiento: el acceso a ciertos servicios públicos dependía del lugar de empadronamiento inicial. Cuando millones de trabajadores se trasladaron a la costa, ellos y sus familias perdieron esos derechos y se encontraron en desventaja frente a los trabajadores que habían nacido allí.[2] En la actualidad, las oportunidades de vida son excepcionalmente peores que las de otros países de renta media, y peores también que las del resto de los países de la muestra, salvo Perú. La desigualdad en los ingresos es incluso mayor que en Estados Unidos.

La espectacular salida de China de la abrumadora y generalizada pobreza de principios de la década de 1970 inevitablemente iba a aumentar la desigualdad social. Pero está claro que las decisiones políticas la acentuaron: en retrospectiva, el crecimiento se podría haber alcanzado con menos desigualdad. A principios de la década de 2020, la fase de rápido crecimiento parece haber llegado a su fin, mientras que las costumbres y diferencias entre las regiones heredadas de las políticas del pasado pueden quedar profundamente arraigadas. No está claro si China seguirá siendo la tierra prometida durante el siglo XXI. Sin embargo, comprender lo mejor posible el proceso de crecimiento de China y sus consecuencias es tan

importante que volveré varias veces a lo largo de *Rezagados*: estas han sido solo algunas observaciones preliminares.

Al igual que ocurre con los chinos, muchos estadounidenses reconocen que su sociedad tiene ingresos desiguales, pero se enorgullecen de ser el país de las oportunidades. Y a muchos británicos les gusta pensar que su sociedad es una versión europea y más amable de Estados Unidos: una Gran Bretaña poscolonial, moderna y multicultural, que ofrece oportunidades a todos los que quieran trabajar en ella. Pero ¿están justificadas estas optimistas creencias de los estadounidenses y los británicos?

Según los datos de Durlauf, ninguno de los dos países sale bien parado. En cuanto a la igualdad de oportunidades, Gran Bretaña se ha convertido en uno de los países más desiguales del mundo. Estados Unidos, pese a su orgullosa afirmación, es apenas un poco mejor, está más o menos al nivel de Argentina. En cuanto a la desigualdad en los ingresos, Estados Unidos está más o menos a la par que China, mientras que Gran Bretaña (aunque menos desigual que Estados Unidos) comparte con Italia el puesto de los menos igualitarios de Europa.[3] Pero la desigualdad en Estados Unidos se ve compensada, en cierta medida, por su excepcional prosperidad: la renta media es alta (aunque más adelante matizaré mucho este logro). Gran Bretaña es bastante menos próspera, y no solo es mucho más pobre que Estados Unidos, sino también que Dinamarca. Las desigualdades, especialmente en el acceso a las oportunidades, parecen haber hecho a Gran Bretaña más pobre, no más rica.

Pero ¿por qué hay tanta desigualdad de oportunidades en Gran Bretaña, que empata con Italia como el país de renta alta más desigual del mundo? Gracias a Robert Putnam, sabemos que en Italia una parte importante se explica por las condiciones geográficas, ya que a partir del siglo XIV comenzaron a gestarse las profundas diferencias culturales entre el próspero norte y el estancado sur. Pero comparar la Gran Bretaña moderna con Italia es engañoso. Aunque Gran Bretaña también tiene grandes diferencias geográficas (el norte es ahora más pobre que el sudeste), las causas parecen ser muy distintas: en el siglo XIX hubo un flujo neto de trabajadores hacia la zona que ha quedado rezagada. Las causas de la desigualdad de oportunidades en Gran Bretaña, así como su gravedad, son un misterio. Se podrían deber a desigualdades espaciales, pero también a otras influencias en las oportunidades totalmente distintas.

¿POR QUÉ LAS OPORTUNIDADES DE VIDA Y LOS INGRESOS SON TAN DESIGUALES EN GRAN BRETAÑA?

Esta pregunta exige una investigación. La organización que más ha hecho por responderla es el Instituto de Estudios Fiscales. Uní fuerzas con mis colegas Philip McCann y Jamie Walsh para desarrollarla. Los resultados que figuran a continuación son los primeros frutos de nuestro esfuerzo.[*]

Oportunidades de vida: cuando los datos tienen sesgos

Ante semejante desigualdad en las oportunidades de vida en Gran Bretaña, uno podría pensar que a Whitehall le interesa averiguar qué está sucediendo. En lugar de eso, parece que ha hecho justo lo contrario: la información necesaria para desentrañar los factores que determinan las oportunidades de vida están retenidos en distintos ministerios y no se comparten ni publican. Finalmente, el Instituto de Estudios Fiscales ha conseguido dar un gran paso; de lo contrario, yo no habría podido escribir este capítulo. Al igual que en el caso de la pobreza global, los detalles son bastantes técnicos, pero puedo adelantar algunos avances que han hecho.

Nuestra metodología ha sido diseñada para responder a la pregunta ¿Quién *nace* con suerte? Distintos factores pueden influir en las oportunidades de vida desde el nacimiento, pero la gente sospecha, con razón, que existen esas grandes diferencias ya en la línea de partida. También hay muchos defensores de las distintas minorías claramente desfavorecidas, como los neurodiversos y los transexuales, con los que estoy de acuerdo. Sin embargo, dada la excepcional magnitud de la desigualdad y el continuo desconocimiento de sus causas, la prioridad de la investigación es identificar los principales defectos de las políticas británicas que, de subsanarse, podrían mejorar el futuro de millones de personas. Si la geografía resulta ser importante, se apuntaría a cierto grupo de medidas. Si lo importante es el género, la solución sería adoptar otras completamente distintas, ya que las mujeres y los hombres se concentran en las mismas regiones del país. Si la edad resulta importante, porque los trabajadores jóvenes se encuentran en

desventaja frente a los jubilados, por ejemplo, remitiría a un conjunto de medidas diferentes, como aumentar el gasto en formación profesional y disminuirlo en pensiones. Si el origen étnico es la clave, señalaría una serie de soluciones híbridas: unas especiales, como las orientadas a la discriminación racial en el empleo, pero matizadas por región, género y edad. Algunos grupos étnicos tienen perfiles específicos en cada categoría, por lo que la lucha contra las desventajas podría orientarse a mejorar la calidad de las escuelas más frecuentadas por determinados grupos étnicos en algunas ciudades. Y, si resulta que todos estos factores son importantes, tendremos que ser capaces de clasificarlos con objetividad.

Hemos investigado todas esas tipologías. Cada persona es un poco diferente, lo cual genera una gran dispersión de datos. Pero, para establecer las prioridades de las medidas, agrupamos a las personas según ciertas ventajas y desventajas evidentes. Para que sean fáciles de recordar, voy a darles nombres pintorescos, aunque parezca que banalizo la cuestión. Sin embargo, como la evidencia muestra que millones de jóvenes han sido condenados al fracaso por pésimas medidas políticas que se podrían haber evitado, toda sensación de banalidad se desvanece.[*]

El grupo más privilegiado —representado por Míster Suerte— está compuesto, obviamente, por el varón blanco. Creció en un barrio privilegiado de Londres —se podría pensar en Kensington— y hoy trabaja en Londres. Su probabilidad de formar parte del 40 por ciento en la cima de los jóvenes de veintiocho años es de un reconfortante 68 por ciento.

Antes de discutir las repercusiones de estas oportunidades de vida privilegiadas, tenemos que obtener otros resultados cambiando las características que más influyen en las oportunidades de vida. Una de las ventajas del método es que hemos dejado que las evidencias establecieran las prioridades, en lugar de hacerlo según nuestras propias creencias o gustos. Básicamente, esto permite desvelar realidades incómodas en las que se ha reparado poco o a las que se ha restado importancia de forma deliberada. La investigación es mucho más sofisticada de lo que he expuesto, los curiosos pueden consultarla en «A preliminary analysis of differences in life-chances across England», de Krutikova *et al*. (2024). Aquí resumo lo que estamos encontrando y planteo algunos debates sobre sus repercusiones en las medidas políticas.

Lo primero que cambiamos son dos aspectos de la ubicación de Míster Suerte: modificamos el lugar donde creció. Elegimos esos dos sitios porque entre ambos son los que más reducen sus oportunidades de vida, aunque el primer cambio no es tan impactante. Le damos el mismo comienzo a su primo, el Lejano Barón, que creció en Yorkshire y todavía vive allí. Aunque tiemble de solo pensarlo y sus posibilidades de vida se deterioren, como crece en un barrio privilegiado de Yorkshire —quizá el acomodado vecindario de Harrogate—, sigue teniendo mejores posibilidades que la mayoría de los jóvenes de veintiocho años. Pero, cuando cambiamos el barrio privilegiado y le asignamos uno pobre, como Parson Cross Estate de Sheffield, solo le podrían llamar «Suerte» con ironía. Su probabilidad de formar parte del 40 por ciento de los mejores cuando tenga veintiocho años está muy por debajo de la media, pese a las ventajas de ser blanco y varón, y de haber

recibido una educación inglesa. Quizá sea muy difícil convencerle de que es un privilegiado.

Podemos generar un efecto similar de deterioro en las posibilidades de vida de Míster Suerte en apenas dos pasos si le cambiamos el género. En primer lugar, presentamos a la Lejana Baronesa, que creció en un buen barrio de Yorkshire y sigue trabajando en la zona. Sus oportunidades de vida son peores que las de su prima Miss Suerte, que creció en Kensington y ahora trabaja en la ciudad (posiblemente en la City). Pero las oportunidades de la Baronesa no se desploman: de hecho, la ventaja de vivir un buen barrio en Yorkshire suaviza las desventajas de ser mujer y trabajar en Yorkshire: sus oportunidades son similares a las del resto de su grupo etario.

Pero demos un paso más allá. Ahora ha crecido en un barrio pobre de Yorkshire, como Parson Cross. Les presento a Miss Desgracia: tiene las probabilidades de vida más bajas de todas las categorías de nuestra muestra. Su probabilidad de llegar al 40 por ciento de los mejores jóvenes de veintiocho años es de apenas el 11 por ciento. Pese a las ventajas de ser blanca, de haber crecido en Inglaterra y de haber ido a la escuela inglesa, las oportunidades de vida de Miss Desgracia son penosamente bajas. Si algún día llega a la conclusión de que no tiene sentido intentarlo, su desesperanza será comprensible y, al mismo tiempo, funcionará como una profecía autocumplida.

Cómo nacer con suerte

Para nacer afortunado en Gran Bretaña tienes que pedirles a tus padres que te doten con una serie de características que, combinadas, te darán una ventaja tan grande desde la línea de partida, que incluso a trompicones podrás ganar la carrera. Diles que tienes que crecer y trabajar en Londres. Diles también que se aseguren de que nazcas hombre (y que sigas siéndolo). Por último, y, si Gran Bretaña es como Estados Unidos, esta es la más importante de todas: pídeles que se licencien. Sospechamos que, en este aspecto, Gran Bretaña se parece a Estados Unidos, y lo pondremos a prueba con los datos de la ONS para ver si la sospecha se sostiene. Pueden consultar los resultados en las periódicas actualizaciones de Krutikova *et al*. (2024).

Si tus padres cumplen estas sencillas instrucciones, te habrán garantizado una buena vida en el futuro. Por crecer y trabajar en Gran Bretaña, tus posibilidades de estar entre el 40 por ciento de los que más ganan a los veintiocho años son excepcionalmente altas. La diferencia entre las oportunidades de vida de Míster Suerte (68 por ciento) y Miss Desgracia (11 por ciento), de 6 a 1, es escalofriante en comparación con cualquier otro país de renta alta. Los justificados motivos que tiene ella para sentir desesperanza son la contracara de los justificados motivos que tiene él para sentirse tan seguro de sí mismo. Al igual que la desesperación de Miss Desgracia la empuja a un comportamiento que se retroalimenta, la confianza en sí mismo de Míster Suerte refuerza sus ventajas. En una primera aproximación, él ha nacido en un nuevo tipo de casta hereditaria, análoga a la aristocracia.

Sin duda, Míster Suerte y los suyos se consideran plenamente merecedores de su buena fortuna. Pero recuerden que su fortuna es

demasiado grande para deberse solo a los genes que tiene o a su dedicación al trabajo. Cuesta creer que sea tanto más inteligente que los daneses, alemanes o japoneses privilegiados, nacidos con características equivalentes. No hay nada que justifique una ventaja de 6 a 1 sobre el grupo más desfavorecido de su sociedad. Tiene que haber algo más que los brillantes genes o la excepcional codicia de Míster Suerte que explique por qué Gran Bretaña se ha estancado en una movilidad social tan baja a partir de 1980, única entre los países de renta alta del mundo. Las únicas explicaciones creíbles son los cambios particulares de la estructura económica británica o las políticas públicas específicas. Cualquiera de ellas pudo haber desviado las oportunidades a favor de Míster Suerte. La educación es una de las principales candidatas.

¿*Fracaso de las políticas educativas*?

Tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, la educación de los padres marca una gran diferencia. En Estados Unidos, hoy es más factible que acceda a la universidad un adolescente cuya capacidad intelectual se sitúe en el quintil inferior, pero cuyos padres se encuentren en el quintil superior de ingresos, que uno con la configuración opuesta. Acceder a una buena universidad es la puerta de entrada a cualquier profesión, lo que solo deja abierto el camino de alto riesgo del emprendimiento para aquellos que no tienen esa posibilidad.[4]

Sin embargo, Estados Unidos es muy diferente de Gran Bretaña. Las oportunidades de vida de los estadounidenses se ven

enormemente condicionadas por la raza: los afroamericanos han sufrido una discriminación sistemática durante siglos. En Gran Bretaña, en cambio, la desventaja de los negros comenzó principalmente a partir de la llegada del Windrush en 1948, por lo que la discriminación es más reciente. Además, a diferencia de Estados Unidos, se ve suavizada por la ventaja geográfica de que la mayoría de los británicos negros viven en Londres. En Estados Unidos ha ocurrido lo contrario: las comunidades afroamericanas se concentran en lugares rezagados que sufren la conocida dinámica adversa de la caída en espiral. Pero Estados Unidos ha sido bien analizado, Gran Bretaña no tanto. Por eso me centraré aquí en Gran Bretaña.

En Estados Unidos, si tus padres tienen un título, eso aumenta tus propias oportunidades de vida de manera considerable. En Gran Bretaña, si tú mismo obtienes un título, disfrutarás de unos ingresos mucho mayores a lo largo de tu vida laboral. La mayoría de las personas que poseen titulación ganan unas cuarenta mil libras al año a finales de la treintena. Mientras que, a los veintidós años, solo una minoría obtiene un título, a los dieciséis todos los niños del país deben realizar el mismo grupo de exámenes, los certificados generales de educación secundaria (GCSE, su sigla en inglés). Si uno sale de la escuela sin una calificación superior a los GCSE, a lo largo de la vida solo ganará aproximadamente la mitad de lo que gana un licenciado, y sus probabilidades de ganar más de cincuenta mil libras son insignificantes. Pero, a diferencia de otros países de renta alta, las partes cruciales del GCSE son uniformes, con independencia de la medida en que difieran los talentos y las aptitudes. Los resultados obtenidos a los dieciséis años en unas pocas competencias

estrictamente definidas se convierten en la llave de acceso decisiva para el resto de las oportunidades en el futuro.

Tenemos una foto aproximada del perfil educativo de los británicos de treinta y cuatro años en 2024, y el panorama es deprimente.[*]

El tercio superior tiene título, el tercio inferior no dispone de casi ninguna formación; y una cuarta parte ha realizado únicamente el bachillerato, por lo que solo podrán llegar a ganar unas veinticinco mil libras.

La anomalía británica más flagrante comparada con el resto de Europa es que apenas el 5 por ciento de la generación tiene suficiente formación profesional para que sus ingresos máximos superen la modesta barrera de las treinta mil libras. Debido a los extraordinarios sesgos en las prioridades de Whitehall, Gran Bretaña ha fracasado estrepitosamente a la hora de invertir en la formación profesional de sus jóvenes. Y sigue sin hacerlo.[5] En consecuencia, los adolescentes se enfrentan a una lucha existencial: obtienen un título o están condenados a ganar bajos ingresos de por vida. Entonces, ¿qué variables determinan quién obtiene un título? Afortunadamente, podemos rastrear la historia de esta generación de treinta y cuatro años. Las diferencias entre los licenciados y los menos formados se remontan a cuando tenían dieciséis años y se presentaron a los exámenes GCSE en el año del cambio de milenio. Salir mal en el examen de matemáticas a esa tierna edad tuvo consecuencias catastróficas para el futuro de estos niños. Los indicios sugieren que, en parte, se debió a un planteamiento tan absurdo como marcar casillas para obtener la revalidación cuando

buscaron otras oportunidades. Lamentablemente, el destino de millones de niños se sigue definiendo en este único examen. En esa generación de *millennials*, aquellos cuyas notas formaban parte del tercio superior tenían alrededor de un 70 por ciento de posibilidades de obtener un título. Los del tercio inferior, apenas un 4 por ciento. En consecuencia, se trata de un examen que genera muchísima presión.[*] ¿Qué determina entonces quién saca buenas notas? Podemos averiguarlo a partir del estatus socioeconómico anterior de esos jóvenes de treinta y cuatro años. Quienes habían asistido a colegios privados tenían un 70 por ciento de posibilidades de obtener un título; los que habían crecido en la quinta parte de familias más desfavorecidas, apenas un 17 por ciento.

También hay pruebas recientes de que una de las etapas cruciales en el proceso de quedarse atrás es el paso de la escuela primaria a la secundaria: los hijos de los más acomodados acceden a las escuelas secundarias con mejores resultados y así superan a los de hogares pobres que antes eran más listos.[6] Probablemente, el medio más habitual por el que los ricos obtienen este beneficio es comprando casas en las zonas de influencia de las mejores escuelas, que, por consiguiente, son más caras que en las peores zonas de influencia. Hay formas sencillas de eliminar esta ventaja. Las listas de evaluación de los centros escolares podrían ser consultadas únicamente por las autoridades educativas locales y utilizadas solo para evaluar a los directores de los centros, o podrían ampliarse las zonas de captación y asignarse por sorteo las plazas en los centros que tienen un exceso de demanda. En lugar de ello, estas políticas extremadamente sesgadas siguen firmes. En ningún otro país de renta alta el destino favorece tanto a los hijos de los ricos.

El destino también favorece de manera notable a los niños de Londres. No cabe ninguna duda de dónde se encuentran las mayores necesidades. Los niños más pobres son los que comen gratis en la escuela. Pero incluso dentro de este grupo hay un sesgo. Los que reciben comidas gratis en Londres tienen un 40 por ciento más de probabilidades de obtener buenos resultados en los exámenes esenciales de matemáticas e inglés de los GCSE que los del norte, y el doble de probabilidades de ir a la universidad. Sin embargo, la asignación de fondos públicos es perversa: las escuelas de Londres reciben más dinero por alumno que las de cualquiera de las regiones más pobres; de hecho, un 40 por ciento más que las regiones inglesas más pobres: Yorkshire y Humberside. Por supuesto, el coste de vida es más alto en Londres, pero los mejores profesores siguen eligiendo esta ciudad, como demuestran los mejores resultados en los exámenes y el testimonio del Comisionado para la Infancia que cito más adelante. Las mismas perversas prioridades se aplican a la sanidad: los lugares con más privaciones, que se hallan predominantemente en el norte, reciben mucho menos financiación por paciente que los que tienen menos carencias, que se hallan en su mayoría en el sudeste.[7] Gracias a esta ventaja, han atraído a profesores y médicos mejor cualificados. Estas ventajas se suman a las abundantes oportunidades de que dispone un adolescente londinense para comprender que la universidad es la puerta de acceso a un trabajo con altos ingresos. Están rodeados de modelos de éxito vigentes y escuchan historias que hablan del éxito escolar como la senda correcta. Recordemos que, en Yorkshire del Sur, los adolescentes se ven arrastrados por la nociva narrativa de «vale, somos unos brutos». Citando al Comisionado para la Infancia:

«Nos ha sorprendido la cantidad de niños [en el norte] que abandonan los estudios durante la secundaria, que es el momento en que los niños que crecen en las zonas más necesitadas suelen obtener los peores resultados. Aquí, cientos de miles de niños se enfrentan a la doble desventaja de vivir en una comunidad pobre y asistir a una escuela pobre».[8]

La financiación pública no solo es perversa, ya que amplifica la desigualdad de las oportunidades en lugar de reducirla, sino que es cada vez más siniestra. Entre 2009 y 2023, los centros de enseñanza secundaria más desfavorecidos sufrieron recortes mucho mayores que los menos desfavorecidos.[9] La financiación de la educación y la formación posterior a la enseñanza secundaria también es nefasta: si se calcula por persona, los jóvenes más favorecidos son los que dependen de las autoridades locales de Londres, mientras que los de Blackpool y Midlands del Norte son los más desfavorecidos de Inglaterra.[*]

El movimiento Black Lives Matter ha arrojado una luz largamente esperada sobre las extremas y constantes desventajas a las que se enfrentan los jóvenes negros en Estados Unidos. Debido a la omnipresente exposición de Gran Bretaña a las redes sociales estadounidenses, se ha dado una importancia similar a la discriminación racial en el país. En el mercado laboral, los candidatos negros sin duda enfrentan desventajas, pero en la escolarización, a diferencia de los grandes sesgos regionales descritos antes, no existen sesgos equivalentes. En los importantísimos exámenes de matemáticas e inglés del GCSE, el grupo étnico más exitoso de los identificados es el chino, alrededor de un 25 por ciento de ellos aprueban más que los estudiantes británicos blancos. Los que

menos son los afrocaribeños, con un 20 por ciento menos de aprobados, lo que bien puede ser un legado de desesperanza debido a los setenta y cinco años de discriminación racial. Los negros de origen africano —cuya experiencia de discriminación es mucho más cercana y puede que aún sientan la ambición habitual entre los migrantes recientes— tienen más éxito en los exámenes, situándose a la par o por encima que la mayoría blanca británica.

Entre los hogares más desfavorecidos —aquellos en los que los niños reciben comidas gratis en la escuela—, los efectos étnicos son notorios, lo que nos advierte de la necesidad de profundizar en los detalles de los resultados. Las oportunidades de los niños británicos blancos son excepcionalmente bajas: solo el 16 por ciento continúa sus estudios universitarios.[*] Esto contrasta con la tasa de acceso a la universidad de alrededor del 60 por ciento de los niños africanos negros que reciben comidas gratuitas en la escuela y de alrededor del 30 por ciento para el grupo más pequeño de niños afrocaribeños. Esto se debe, en parte, a que la discriminación racial que supone ser negro se ve compensada en cierta medida por las ventajas de la geografía: casi el 60 por ciento de los británicos negros viven en Londres, frente a solo el 10 por ciento de los británicos blancos.

Volviendo a los resultados anteriores sobre las oportunidades de vida, los factores étnicos en Inglaterra son muy diferentes de los de Estados Unidos. En Inglaterra, si Míster Suerte es de etnia india, sus probabilidades de tener éxito a los veintiocho años son aún mayores que si es blanco.

Además, los efectos del género son radicalmente distintos según el grupo étnico estudiado. Los hombres de Bangladés constituyen un grupo numeroso y considerablemente desfavorecido comparado con

los hombres blancos de características similares. Pero Miss Desgracia, el grupo más desfavorecido de nuestro análisis, es blanca. Si le cambiamos la etnia a bangladesí, sus oportunidades de vida mejoran un tercio, hasta alcanzar un nivel similar al de los hombres bangladesíes.

Hay una alternativa al modelo británico[*]

El sistema educativo estonio es la antítesis del británico, pero no porque el gasto sea mucho mayor. Las diferencias radican en dónde se invierte el dinero y, más importante aún, en el modo en que se gestiona la educación.

Básicamente, el sistema británico pone todo su empeño en conseguir que los niños ingresen en la escuela primaria cuando tienen cuatro años, a lo que sigue una especialización temprana a partir de los doce años en unas pocas asignaturas académicas. El contenido de la educación se establece de forma centralizada y se impone mediante la disciplina, las expulsiones y el control, a través de pruebas e inspecciones nacionales frecuentes. El sistema de Estonia está centrado en una educación preescolar profesional durante los primeros años, cuando los niños aprenden a socializar: mientras que Gran Bretaña gasta mucho menos que la media de la OCDE en educación preescolar, Estonia lo hace muchísimo más. Retrasa el ingreso a la primaria hasta los siete años. Una vez allí, la especialización está prohibida hasta los diecinueve años, las clases suelen ser de habilidades mixtas y sin separar por niveles, y se fomentan las actividades que trascienden los límites de las

asignaturas. Lejos de estar controlada por un orden central, el poder de decisión sobre los planes de estudios recae en los profesores y directores, y prácticamente no se realizan pruebas, expulsiones ni inspecciones a escala nacional. Mientras que la educación británica se ha vuelto más tradicional, Estonia se mantiene pionera en innovaciones, como la integración de la realidad virtual en las clases. Los colegios británicos compiten por su posición en las listas nacionales; en Estonia no hay listas y se anima a los profesores a visitar otros centros, aprender de ellos y colaborar.

Estos dos sistemas educativos son tan radicalmente opuestos que es imposible que ambos sean correctos. Una medida habitual del rendimiento escolar son las evaluaciones PISA coordinadas por la OCDE al final de la educación secundaria. Tienen muchas deficiencias: algunas triviales, por ejemplo, la medición, con ciertas dudas sobre el sesgo de las muestras, pero otras más sustanciales, como si evalúan parámetros de éxito verdaderos. El Ministerio de Educación estonio las menosprecia bastante, mientras que su homólogo británico está dispuesto a alardear con cualquier mínimo éxito. Sin embargo, las escuelas estonias obtienen la mejor puntuación de las evaluaciones PISA en Europa y más allá, superando a Estados Unidos, Japón y Corea del Sur.

El éxito estonio abarca mucho más. Iguala profundamente las oportunidades de vida: el país tiene la brecha más pequeña entre los niños de los quintiles socioeconómicos superiores e inferiores de la OCDE. Pero lo que llena de orgullo a los estonios es el altísimo nivel de bienestar de los escolares. Con esto no se refieren a la «felicidad»; en palabras de una directora: «Si buscásemos la felicidad, les daríamos helados». Su medida del bienestar es la

escala internacional de diez puntos de «satisfacción personal». Lamentablemente, en esa escala, los escolares británicos, estresados al límite por los exámenes de alto rendimiento, ocupan los últimos puestos.

Si la educación es fundamental para el futuro de una sociedad, parece que al sistema educativo británico le urge una transformación. En la segunda parte veremos sus deficiencias en un contexto más amplio: es un microcosmos de grandes fracasos.

¿POR QUÉ LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA NO ES MÁS IGUALITARIA?

Ahora pasemos de la desigualdad en las oportunidades a la desigualdad en los ingresos. Mientras que en Gran Bretaña la desigualdad de oportunidades es terrible, la desigualdad en los ingresos es menos grave, aunque sigue siendo una preocupación para mucha gente. Ya que hemos armado los grupos sociales para medir las diferencias en las oportunidades de vida, podemos examinar sus diferencias en los ingresos. En lugar de preguntarnos qué probabilidades tiene Míster Suerte de arrancar su carrera laboral en el 40 por ciento superior, nos preguntaremos cuánto gana. Si repetimos la misma pregunta a cada uno de los grupos, podremos averiguar qué ventaja salarial le confieren sus atributos.

A los veintiocho años, Míster Suerte puede llegar a ganar casi treinta mil libras. Cuando se encuentra con su pariente el Lejano Barón, podría mostrar la actitud condescendiente que le confieren las seis mil quinientas libras extra que obtiene simplemente por el buen criterio de sus padres, que lo criaron en Londres, donde se ha

quedado a trabajar. La prima de ingresos que le brinda su ventajosa posición geográfica es, por lo tanto, del 28 por ciento. El Lejano Barón, a su vez, puede mostrarse condescendiente con la Lejana Baronesa, que gana solo dieciocho mil quinientas libras. El hecho de ser varón le ha proporcionado una sustancial prima del 24 por ciento. Y, por supuesto, todos ellos pueden ser condescendientes con Miss Desgracia, que apenas consigue diez mil libras y vive al día.

Todos ellos tienen solo veintiocho años. El tiempo está del lado de Míster Suerte, es probable que sus ingresos máximos superen en varios múltiplos a los de Miss Desgracia.

Podemos completar esta nueva información sobre el valor de los privilegios con otras evidencias recientes sobre los ingresos, empezando por los que sin duda son los más afortunados: los adultos que ocupan el 1 por ciento superior de los ingresos anuales. En 2019, había medio millón de personas con ingresos superiores a ciento treinta mil libras. Se encuentran en el perímetro urbano de Londres, donde se ve una alta concentración de empleos bien remunerados en las áreas de finanzas, derecho y puestos en el Gobierno.[10] No podrían haber conseguido esos empleos sin un título universitario, lo que nos sitúa de nuevo en los sesgos de la política educativa.

El mensaje general de *Rezagados* es positivo: las comunidades que llevan mucho tiempo rezagadas tienen posibilidades de ponerse al día. Pero este capítulo en particular está lejos de ser positivo: el tono para describir el círculo vicioso en el que se encuentran la educación y los privilegios en Gran Bretaña es de indignación, y creo que con razón. A partir del próximo capítulo abundan las buenas noticias, pero antes hay que revelar un último aspecto lamentable.

En las últimas cuatro décadas, a medida que cada generación británica ha ido accediendo al mercado laboral, los ansiosos aspirantes se han ido topando con oportunidades cada vez peores.

Cuándo se nace con suerte

En Gran Bretaña, al igual que en el resto de Europa Occidental, las tres décadas de posguerra representaron un periodo sin precedentes de un aumento generalizado de la riqueza. Pero alrededor de 1980 la situación empeoró. Si agrupamos los datos según el momento de nacer, los nacidos en la década de 1950 se pueden considerar la generación más afortunada. Llegaron a tiempo para formar parte de una época de gran prosperidad y consiguieron afianzarse lo suficiente en su buena fortuna como para protegerse de las turbulentas circunstancias que se desencadenaron a partir de la década de 1980.[*] Podemos seguir el rastro de dos series de datos que cuantifican muy bien esos privilegios: los ingresos de los hombres y el precio de la vivienda.

Los ingresos promedio de los hombres nacidos en la década de 1950 se dispararon a las treinta y cinco mil libras antes de cumplir los cincuenta años. Eran mucho más afortunados que cualquier generación anterior a esa edad. Pero la generación siguiente, nacida en la década de 1960, ganaba alrededor de tres mil libras menos antes de cumplir cincuenta. De igual modo, la que nació en la década de 1970 ganaba menos a esa edad incluso que la generación anterior. Lamentablemente, este patrón de disminución de los ingresos se ha repetido para los nacidos en la de 1980. En cuanto a

la generación de la década de 1990, es demasiado pronto para hacer valoraciones, pero no se incorporaron a una economía sólida.

Mientras tanto, el aumento de los precios de la vivienda ha acentuado la diferencia de la riqueza entre los propietarios y los inquilinos y, en consecuencia, ha dificultado el acceso a la propiedad a personas de renta media nacidas después de 1960. Si se analiza por edades, cada generación siguiente tiene un porcentaje menor de propietarios. El grupo de renta media ha sido el más perjudicado: desde 1997, el porcentaje de propietarios dentro de ese grupo se ha reducido a menos de la mitad. Hay una relación evidente con el desequilibrio geográfico, ya que los precios de la vivienda en Londres y en el sudeste han subido mucho más rápido que en las otras regiones.

Una vez más, las explicaciones más fiables para estos atípicos e inquietantes resultados son los particulares cambios de la estructura económica británica o las políticas públicas específicas, ya que cualquiera de estas variables pudo distorsionar las oportunidades.

En cuanto a los cambios propios de la economía británica que no se han observado en otras partes de Europa, uno de los principales candidatos es el crecimiento del sector financiero, muy concentrado en Londres. Pero, al parecer, las políticas públicas específicas tienen más peso. La excepcional concentración en Londres, donde se toman las decisiones de gobierno y se concentran los tribunales, las instituciones financieras y los medios de comunicación, ha echado a un lado a quienes tienen los conocimientos indispensables para aplicar también un buen criterio de decisión respecto a su ámbito local.

Estas políticas, combinadas con la contrarrevolución intelectual de la década de 1980, generaron dos tipos de explosiones: una de desigualdad territorial y otra de privilegios. En cuanto a la desigualdad territorial, Inglaterra y Gales se convirtieron en los únicos países de altos ingresos del mundo que experimentaron la tóxica combinación de un poder altamente centralizado y pésimas ideas, como las políticas ajenas a las particularidades de los territorios. En 2024, como muestra Philip McCann en el Informe Deaton, el resultado fue una divergencia inédita de todas las regiones respecto a Londres y al sudeste.

En cuanto a la explosión de privilegios, comenzó con la contrarrevolución intelectual de la década de 1980 y, en gran medida, se mantuvo desde entonces. Todos estos privilegios fueron acaparados por una nueva clase: los bien educados; por una nueva generación: los nacidos en la década de 1950; y por un territorio privilegiado: el sudeste. El pequeño grupo de personas que cumplía esos tres requisitos hoy se está jubilando, pero dirigieron el país durante todos esos años de gran disparidad. Quizá no sea casualidad que el enorme privilegio material que ahora tienen en sus manos coincida con el enorme poder político que concentraban.[11] Ahora que se jubilan, quizá podríamos escribir un epitafio invirtiendo la juvenil celebración de la revolución de Wordsworth:

> *En aquel amanecer, estar vivo era una dicha,*
> *¡pero ser* viejo *era el cielo*!

SEGUNDA PARTE

La espiral ascendente

5

Liderazgo

Un buen liderazgo político puede invertir la caída en espiral y tenemos mucho que aprender de los lugares que se han transformado gracias a su influencia. Un liderazgo de esas características detiene las fuerzas económicas y psicológicas que provocan la caída.

Aunque el desencadenante inicial de la caída suele ser económico —un golpe adverso—, la espiral descendente se instaura en el instante en que se empiezan a deteriorar las expectativas. Las crisis provocan el éxodo de los inversores y activan la psicología de la desesperación y de la culpa. Los buenos líderes comienzan con medidas drásticas para reajustar la percepción del futuro. Invierten las expectativas de los inversores desanimados, disipan la desesperación de sus ciudadanos y contrarrestan los discursos enfocados en culpar con una perspectiva más atractiva para las personas que antes estaban divididas. Pero no acaba ahí: son conscientes de sus propias limitaciones, por lo que crean y movilizan equipos dentro de las organizaciones públicas. Luego los capacitan para encontrar soluciones a los problemas que, en principio, parecían imposibles de solucionar.

EL ASCENSO DE SINGAPUR Y EL CASI FRACASO DE TANZANIA

En la década de 1960, dos líderes de lugares rezagados se propusieron transformar sus sociedades para que pasaran de la pobreza a la prosperidad: Julius Nyerere, presidente fundador de Tanzania, y Lee Kuan Yew de Singapur. Ambos llegaron a la jefatura del Gobierno hacia 1961 y se encontraron con problemas sorprendentemente similares a los que cada uno aportó soluciones parecidas. Ambos son figuras heroicas: que uno haya tenido éxito es un triunfo; que el otro haya fracasado, una tragedia. La diferencia en los resultados demuestra que todo cambio transformador está sujeto a la incertidumbre. Ni Julius Nyerere ni Lee Kuan Yew estaban en condiciones de saber con certeza qué estrategia iba a funcionar. Una diferencia de planteamiento en apariencia menor fue más importante de lo que ninguno de los dos hubiera sospechado nunca y condujo a resultados espectacularmente distintos. Julius Nyerere fracasó en su objetivo de transformar la economía y, con una enorme dignidad, reconoció su fracaso y dimitió. De todas formas, dejó un legado incalculable, y por ello, a mi juicio, fue un gran líder.

Ambos líderes hicieron sacrificios personales que les granjearon la confianza general. Nyerere heredó del gobernador colonial británico saliente una mansión oficial enorme y un Rolls-Royce, pero se negó a vivir en ella y a utilizar el coche. Marcó pautas de sencillez y modestia: empezó a ser llamado el Maestro, no el Gran Hombre. Un estilo de vida que contrastaba radicalmente con el de muchos otros presidentes africanos.

El sacrificio personal de Lee Kuan Yew fue más dramático, pero igualmente eficaz. A finales de la década de 1950, Singapur no solo

era un país pobre, sino que tenía un historial reciente de profunda corrupción pública. Lee había hecho campaña con un programa que incluía combatirla, pero para ganar necesitaba dinero. Como no era rico, tuvo la suerte de contar con la financiación de un acaudalado hombre de negocios y, cuando fue elegido, lo recompensó con un cargo público, aunque, para su disgusto, una vez en el puesto, el hombre de negocios empezó a utilizarlo en su propio beneficio. Lee tenía pocas opciones. Si lo castigaba, ni él ni ningún otro financiaría su siguiente campaña electoral, pero, si la corrupción se hacía pública, se acabarían confirmando las cínicas sospechas de la gente. Lo más prudente para Lee Kuan Yew habría sido decirle a quien lo había patrocinado que dejara de abusar de su poder bajo amenaza de despido, pero lo que *hizo* fue procesarle: aquel hombre sería condenado y enviado a prisión. Sacrificar la financiación de una futura campaña asombró a los incrédulos, demostró que hablaba en serio.

A su manera, tanto Julius Nyerere como Lee Kuan Yew se granjearon rápidamente la confianza de sus pueblos de que sus intenciones eran buenas; pero con las intenciones no basta, la gente necesita también confiar en la capacidad de un líder. La mayoría de la gente era muy pobre y tenía necesidades muy básicas: en una Singapur abarrotada, la vivienda; en Tanzania, comida y educación para los hijos. Ambos líderes tuvieron la modestia de darse cuenta de que para proporcionar esas cosas a los ciudadanos debían elegir a asesores bien formados y establecer un funcionariado meritocrático, pero su dinamismo se topó con la dura realidad: los dos admitieron que la transformación era un camino largo y hablaron repetidamente de paciencia y abnegación.

Una vez establecidas esas estrategias, se pusieron manos a la obra para reajustar las ideas rectoras de sus gobiernos. El primer reto, prioritario para ambos, fue solventar la ausencia de una identidad compartida entre sus ciudadanos. Tanzania era un territorio colonial construido de manera arbitraria: abarcaba cincuenta tribus distintas, muchas lenguas, varias religiones y también varias razas. Su núcleo era un vasto territorio con grandes ciudades portuarias en el lago Victoria y el océano Índico. Los pastores apacentaban rebaños errantes. Muchos agricultores practicaban el cultivo itinerante para permitir el barbecho de las parcelas durante años, ocupando tierras que pertenecían a tribus, no a individuos. En otras zonas, los agricultores plantaban cafetales y se apropiaban de esos terrenos. Todo el territorio incluía también una isla semiindependiente: Zanzíbar. La isla en sí tenía una gran variedad de pueblos, pero difería del continente en historia e intereses económicos. Forjar una unión efectiva entre el continente y la isla fue difícil: Zanzíbar gestionaba sus propias finanzas y era mucho más próspera. Como reconoció Nyerere, Tanzania no era una nación en absoluto. Las fronteras del país habían evolucionado desde lo que había sido el África Oriental Alemana hasta 1919, y luego Tanganika, bajo administración colonial británica hasta 1961. [*]

Singapur, a pesar de ser pequeño, estaba aún más fracturado. El país estaba formado por tres grupos diferentes —malayos, chinos e indios—, todos sumamente desconfiados entre sí. Y, lo que es más peligroso, había dos ideologías rivales. Desde China, el marxismo maoísta ejercía un atractivo considerable, mientras que, al otro lado del Pacífico, Estados Unidos abría la posibilidad de aprovechar los

nuevos y seductores productos de su sociedad de consumo en la democracia parlamentaria que les habían legado los británicos. Al igual que Julius Nyerere, Lee Kuan Yew vio en esas amargas diferencias un impedimento básico para el progreso y decidió aprovechar la coyuntura posterior a la independencia para unir a la gente.

Ambos líderes emplearon su poder de comunicación para restablecer las percepciones identitarias de sus ciudadanos. En Tanzania, se redujeron las identidades tribales; en Singapur, las identidades étnicas e ideológicas. En su lugar, trataron de construir una nueva identidad compartida. Lee Kuan Yew reforzó la comunicación con la microgestión de la vivienda pública. Al comprender que, debido a la importancia de la raza, cada grupo étnico prefería vivir dentro de su propia comunidad, se aseguró de que todo aquel que quisiera una vivienda pública tuviera vecinos racialmente diferentes.

El presidente Nyerere se tomó tan en serio el proceso de construcción de una identidad compartida que dedicó su primer año de mandato exclusivamente a promover la idea de que las personas eran por encima de todo tanzanas, no miembros de una tribu. Reforzó esa idea con medidas contundentes, como la introducción de una lengua común impartida en todas las escuelas y utilizada en todos los documentos y debates.

En definitiva, ambos líderes confiaron en que cambiar el sentido de identidad de la gente les alentaría a ceder un poco su propio interés para colaborar con fines más amplios. Pero los humanos somos criaturas de costumbres, nos guiamos por nuestra mente colectiva. Si se nos pide que seamos menos egoístas, nos

preguntamos «¿Por qué ahora?», «¿Y por qué yo?». Ambos líderes dieron respuestas convincentes. En cuanto a la pregunta «¿Por qué ahora?», aprovecharon el momento excepcional de la independencia. A ello le añadieron un toque de urgencia. Nyerere fue muy claro al respecto. Les dijo a los tanzanos que debían correr allí donde otros caminaban: la necesidad de ponerse al día es universal entre las preocupaciones de los rezagados. Para Lee Kuan Yew, la urgencia no provenía de la oportunidad, sino de la amenaza. El país existía solo porque había sido expulsado de una federación con Malasia, viéndose así rodeado de enemigos: la propia supervivencia de Singapur estaba en juego.[1]

La pregunta «¿Y por qué yo?» era la más difícil de responder. Tras hacer ellos mismos ciertos sacrificios, ambos líderes pidieron a otros privilegiados que hicieran lo mismo. Julius Nyerere creó dos líneas de vanguardia. La vanguardia política estaba formada por personas que cumplían los exigentes requisitos para afiliarse a su partido político: el único que permitió. Optó por un Estado de partido único no para asegurarse el poder, sino porque era lo más realista. Comprendió que la única base sobre la que podían formarse partidos rivales eran las identidades tribales y religiosas heredadas, y que una política competitiva de partidos imposibilitaría la construcción de una identidad común. La política multipartidista tendría que esperar hasta que la identidad común estuviera firmemente arraigada. Su otra línea de vanguardia fue un nuevo plantel de altos funcionarios, a los que reclutó en función de su excepcional rendimiento como estudiantes. Tendrían un poder considerable para tomar decisiones, pero, una vez más, era realista y reconocía las presiones a las que se verían sometidos. Al tener poder sobre nombramientos y contratos,

sus parientes esperarían favores de ellos: las fuertes tradiciones de lealtad a la familia se impondrían a cualquier lealtad incipiente a la nueva nación, de modo que supeditó su nombramiento a la norma de que no podían trabajar en su región de origen. Así no tendrían familiares llamando a la puerta.

Lee Kuan Yew adoptó un enfoque vanguardista muy similar. Aunque permitió la existencia de otros partidos políticos, puso límites a la disidencia. Su planteamiento del funcionariado fue también muy meritocrático. Al ser Singapur una ciudad Estado, no podía destinar a nadie fuera de su zona de origen, pero afrontó las tentaciones de la deshonestidad. El sueldo de los ministros y altos funcionarios se fue elevando gradualmente hasta alcanzar un nivel alto en comparación con los estándares internacionales. Su regla general era que los sueldos debían ser dos tercios de los de puestos similares en el sector privado de Singapur. Pero, a cambio, los altos cargos tendrían que responder personalmente de su conducta y de la calidad de su trabajo: la corrupción y el bajo rendimiento se traducían en despido.

Ambas estrategias lograron cambiar la identidad de la población. En el caso de Tanzania, la evidencia es sorprendentemente concreta. La frontera entre Tanzania y Kenia es una línea recta trazada en un mapa colonial arbitrario que atravesaba varias sociedades de África Oriental. A ambos lados de la frontera existía la misma mezcla tribal y, de ese modo, se crearon las condiciones ideales para un experimento natural: ¿serían capaces de cooperar las personas que vivían en el mismo pueblo, pero que pertenecían a tribus distintas? El bien público más importante de una aldea es un pozo: todo el mundo lo utiliza, pero, para que siga funcionando, es necesario

mantenerlo. Aquello suscitó un sencillo problema de acción colectiva: ¿lograría la comunidad aunar la presión social necesaria para restringir su uso gratuito? A ambos lados de la frontera, algunas aldeas estaban habitadas por una sola tribu y en esos lugares la presión social funcionaría fácilmente, pero otras aldeas eran congregaciones multitribales de personas que se habían asentado allí hacía relativamente poco tiempo y, en ellas, las tensiones intertribales podrían frustrar la cooperación. Ningún líder político keniata imitó el ejemplo de Julius Nyerere de tratar de reajustar las identidades alejándolas de la lealtad a la tribu. En 2001, cuando se llevó a cabo esta investigación, y, pese a los casi cuarenta años de existencia de la nación, el lado keniata de la frontera no tenía un sentimiento de identidad compartida. En las aldeas tribales mixtas, la gente era incapaz de cooperar. Por el contrario, los habitantes de las aldeas tanzanas multitribales consideraban que su identidad más destacada era la tanzana: les sorprendía que los investigadores pudieran pensar otra cosa.[*]

Para Singapur también hay pruebas cuantitativas inequívocas: el Ministerio de la Comunidad mide la interacción social. Descubrieron que las divisiones a las que Lee Kuan Yew se había enfrentado entre razas e ideologías rivales se habían superado en 2018: todo el mundo se consideraba singapurense. De hecho, estaban muy orgullosos de serlo.[*]

Ambos líderes construyeron tanto la confianza en su mandato como un nuevo sentimiento de identidad compartida entre sus ciudadanos, pero estos logros no eran más que el preludio necesario para su objetivo final: construir un propósito común para la transformación económica. Los ciudadanos ahora sabían que todo el

mundo escuchaba y confiaba en el mismo mensaje, lo que facilitaba semejante acción coordinada.[2]

Las ambiciones de Lee y de Nyerere consistían en facilitar que sus sociedades alcanzaran a los países más prósperos. Para conseguirlo, quisieron cambiar no solo el sentimiento identitario de la gente, sino también su forma de entender el mundo. Un mensaje básico, pero muy difícil de transmitir, era que solamente si los ciudadanos aceptaban apretarse el cinturón, el Estado iba a poder financiar la inversión. Y, a su vez, únicamente esa inversión era capaz de mejorar la situación de todos. La estrategia dependía del cumplimiento general, algo que la gente tenía derecho a poner en duda. Ambos líderes se sintieron justificados para aplicar la estrategia del ahorro forzoso. En Singapur, los salarios e ingresos agrícolas se mantuvieron bajos debido a las políticas públicas; en Tanzania, el precio al que el Gobierno compraba los cultivos de exportación, como el café, se fijó muy por debajo de los precios mundiales para que el Estado pudiera quedarse con la diferencia. Como estrategia política, exprimir el nivel de vida para hacer sitio a la inversión colectiva requería un gran valor y una comunicación competente.

Sus habilidades en comunicación política consistían en exponer esa exigente idea en un contexto moral de sacrificio en común por un mejor futuro en común. Su propio instinto moral los había llevado a esa idea que la filosofía de Michael Sandel definió más tarde como *justicia contributiva*. Lo plantearon como un nuevo deber mutuo: todos tenían la obligación de cumplirlo. Al liderar desde la vanguardia con su propio sacrificio, Nyerere y Lee se ganaron el derecho a pedirle a la gente que hiciera modestos sacrificios por el

bien común. Como ocurre con todos los que están dispuestos a cumplir, comprendieron que la principal fuerza que controlaría esa generosidad mutua era la amable presión de la aprobación social.

¿Qué ocurrió finalmente? La transformación que llevó a cabo Lee Kuan Yew en Singapur fue espectacular. En el transcurso de una sola generación, el penoso nivel de vida de la gente pasó a situarse entre los más altos del mundo. Prueba de ello fue su inspirador liderazgo y su capacidad para crear equipos, combinando con destreza su capacidad de mando y de comunicación. No tuvo miedo de utilizar su poder de mando con valentía para enfrentarse a los privilegios. Gracias a sus dotes de comunicador, tejió una red cada vez más estrecha de obligaciones recíprocas.

Pero, por desgracia, y pese haber adoptado una estrategia aparentemente similar, Julius Nyerere fracasó en el intento. La restricción del consumo individual se aplicó con éxito. Los ahorros se canalizaron a través de su nueva Administración hacia inversiones públicas, pero, en vez de producirse un aumento de la renta, como en Singapur, ocurrió lo contrario: la economía implosionó. Lee Kuan Yew utilizó el sacrificio colectivo para hacer inversiones que lograron que Singapur entrara en los mercados globales. En aquella época se trataba de un planteamiento de desarrollo poco convencional. Julius Nyerere siguió la sabiduría popular de la década de 1960 e invirtió en la sustitución de las importaciones industriales. En parte debido a la mala sincronización, la estrategia no tardó en resultar un fracaso. Como las divisas se destinaron a la importación de bienes de equipo para la industrialización, la economía se quedó sin suministros esenciales, como el petróleo, necesarios para todas las formas de actividad. El nivel de producción cayó tanto en la industria como en

la agricultura. Con ellas se perdió la credibilidad en la afirmación del presidente de que el sacrificio compartido conduciría a un futuro mejor. La gente veía que, al otro lado de la frontera, en Kenia, los agricultores estaban cada vez mejor, mientras que los tanzanos pasaban hambre y sus tiendas estaban vacías. Con el descrédito en la narrativa del sacrificio compartido para la prosperidad futura, la obligación de sacrificarse perdió su razón de ser y su fuerza moral. El contraste entre la retórica pública y la sombría realidad fue devastador en el caso de la élite, los funcionarios y los jefes de partido que se suponía que ejemplificaban las nuevas virtudes. Vivir una mentira sirvió para que algunos de ellos utilizaran sus cargos de forma oportunista. El Gobierno trató de amortiguar la caída del consumo con controles de precios, pero eso provocó una grave escasez. Esta escasez tentó a los funcionarios de beneficiarse abusando de su poder. Se desató un interés personal desenfrenado y la corrupción pública entre estos últimos creció de forma exponencial. Como la élite seguía enarbolando la retórica oficial mientras algunos de ellos desplumaban a los ciudadanos de a pie, el cinismo se instaló y se volvió endémico. Ningún líder tanzano posterior ha sido capaz de restaurar la confianza que Nyerere había logrado con su ejemplar vida de sacrificio.[*]

EL ASCENSO DE BOTSUANA

Mientras la estrategia de transformación de Julius Nyerere fracasaba, otro líder africano de una sociedad inicialmente empobrecida tuvo un éxito espectacular. Al momento de su independencia, en 1966,

Botsuana estaba tan poco desarrollada que incluso carecía de una ciudad importante: hasta 1965 se había administrado desde la ciudad sudafricana de Mafeking. Sir Seretse Khama, el presidente fundador de Botsuana, estableció un nivel alto de ética y competencia. La empresa minera De Beers pidió permiso al presidente para buscar diamantes. Le explicaron que Botsuana tenía buenas perspectivas para la prospección. El presidente vio de inmediato los peligros potenciales de las disputas divisorias. Para anticiparse, visitó a todos los líderes de los clanes formulando una pregunta: si se descubrían diamantes, ¿debían pertenecer al clan dueño del territorio o se debían compartir con toda la nación? Los jefes de clan comprendieron que, si el clan vecino encontraba diamantes y se los quedaba, pero su propio clan no encontraba nada, quedaría rezagado respecto a aquel.[*] Como resultado, todos los jefes de clan optaron por compartir los diamantes dondequiera que se encontraran. Otro detalle que demostró que Seretse Khama no solo era un dirigente sabio, sino un gran líder, es que, basándose en búsquedas anteriores, De Beers le había dicho que había diamantes en el territorio de su propio clan. Al anteponer la nación a su clan, demostró un liderazgo moral extraordinario.

Seretse Khama previó los posibles celos derivados de las disputas por la propiedad de los diamantes y se adelantó a ellos. Pronto tuvo que volver a hacerlo. El descubrimiento de un recurso puede ser un impulso o una maldición. Si gran parte de los primeros ingresos se utilizan para invertir en el futuro, favorece un rápido crecimiento sin dificultades. No es necesario apretarse el cinturón, como tuvieron que hacer Lee Kuan Yew y Julius Nyerere para convencer a la gente. Pero el uso prudente de los recursos también requiere persuasión.

En su ausencia, el descubrimiento de la riqueza de los recursos puede tentar a los políticos inconformistas a promover una narrativa seductora: somos ricos, ya no tenemos que trabajar. Seretse Khama se anticipó con gran acierto a ese riesgo. Encontró y repitió una narrativa y una imagen tan convincentes que todos los botsuanos llegaron a aceptarla: somos pobres y por eso debemos llevar una pesada carga. La gente se identificaba fácilmente con esa idea porque describía sus propias vidas, pero su consecuencia era que los ingresos debían utilizarse con prudencia para salir de la pobreza paso a paso. Esa comprensión colectiva fue la base social para instaurar la costumbre de emplear los ingresos procedentes de los diamantes para acumular activos. Khama supo adelantarse a los malentendidos. A un político populista rival se le ocurrió esa seductora incitación a consumir en lugar de invertir, pero, como los botsuanos habían aceptado la propuesta de su presidente, lo tacharon de payaso, reeligiendo a Seretse Khama y luego a su sucesor de confianza. Quett Masire también ejemplificó la modestia, el humor autocrítico, el comportamiento escrupuloso y el buen juicio que definen el buen liderazgo. A su vez, promovió a un sucesor competente: Festus Mogae. Cuando dejó la presidencia, recibió el codiciado, pero pocas veces concedido, Premio Mo Ibrahim al liderazgo africano.[3]

Inspirados por estos grandes líderes, motivados equipos de funcionarios invirtieron los ingresos procedentes de los diamantes, pero, como Botsuana era un país pequeño, seco y sin salida al mar, no existían muchas oportunidades comerciales atractivas a nivel local. En su lugar, los ingresos se invirtieron en el extranjero, en un fondo soberano, o localmente, en educación e infraestructuras. En

aras de la prudencia y la integridad, todo el gasto local se sometió a una estricta disciplina. Había que realizar una estimación profesional de la tasa de rentabilidad social probable y solo se aprobaban los proyectos que alcanzaban cierto umbral. Todo funcionó lo suficientemente bien como para que Botsuana se convirtiera en la economía de más rápido crecimiento del mundo. En la actualidad es el país africano con mayores ingresos, superando a Sudáfrica, que en su día fue considerado uno de los países BRICS en rápido ascenso. [4] Tiene una población bien formada, una buena universidad, una bonita capital que funciona bien y una próspera industria turística.

EL ASCENSO DE CHINA

Cuando Mao Zedong murió en 1976, dejó una sociedad inmensa pero empobrecida. Alrededor de sesenta millones de personas habían muerto como consecuencia de la desastrosa estrategia conocida como el Gran Salto Adelante: China era el centro mundial de la pobreza. De la posterior lucha por el poder surgió Deng Xiaoping como nuevo líder de China. Era un político provinciano que todavía conservaba un marcado acento local. Tal vez por eso se inclinó a descentralizar la gestión de Pekín. Pero su mayor influencia surgió de una temprana visita a Singapur. Quedó asombrado por la prosperidad que Lee Kuan Yew había logrado tan rápido y se convenció de la superioridad de la economía de mercado frente a la planificación central, lo que le llevó a experimentar con Shanghái como modelo para un nuevo planteamiento a escala nacional. Así

comenzó el caso más emblemático de liderazgo transformador de la historia de la humanidad.

Todo comenzó con la desaparición del culto a la personalidad excesivamente centralizado de Mao.[*] La máxima prioridad de Deng Xiaoping fue desarrollar una rápida capacidad de aprendizaje en la sociedad china. Cada cinco años, tanto él como el resto de los altos cargos acordaban un número concreto de objetivos que debía alcanzar el Estado. Combinaban fines sociales con fines económicos, como reducir la mortalidad infantil y al mismo tiempo aumentar la productividad de los trabajadores. Deng y sus colaboradores reconocían que no sabían cómo alcanzar esos objetivos. Su auditorio estaba formado por una pequeña vanguardia: los cuarenta jóvenes estrella del Partido Comunista, una meritocracia instruida incluso más selectiva que la de Singapur. Se les dijo que cada uno de ellos sería destinado como jefe local del Partido en cada una de las cuarenta regiones de China. Su trabajo durante los siguientes cinco años consistiría en alcanzar los objetivos fijados. Los ambiciosos nuevos jefes del Partido se enfrentaban a un caso clásico de incertidumbre radical. Serían juzgados por una tarea que nadie sabía a ciencia cierta cómo llevar a cabo. La respuesta normal de un burócrata ante un problema semejante es minimizar el riesgo de fracaso: jugar sobre seguro no haciendo nada. Al igual que Seretse Khama, Deng había previsto que podían reaccionar así ante el desafío y agregó una advertencia: si no conseguían poner nada en marcha durante los primeros seis meses, serían retirados y excluidos del cuadro de élite, así incentivaba la acción. Los resultados de los cuarenta experimentos fueron supervisados de manera meticulosa. No se consideraba que un éxito fuera necesariamente una solución

aplicable en toda China: los contextos podían ser diferentes, pero a los que fracasaban se les decía que fueran a ver los éxitos de los demás y juzgaran si podían aprender algo. Al cabo de los cinco años surgían pautas de éxito replicables y, al comienzo de los cinco años siguientes, el proceso se repetía con nuevos objetivos y un nuevo equipo. El programa se mantuvo durante cuarenta años. El modelo comprendía una secuencia de tres pasos: comunicar el objetivo común, delegar la gestión en los equipos para que la sociedad aprendiera a la vez que se desarrollaban de los experimentos y, por último, aprovechar la experiencia y compartir los éxitos. El modelo sacó a mil millones de personas de la pobreza extrema a un ritmo nunca antes visto en el mundo.

Junto con el pragmatismo que supone el aprendizaje basado en la experiencia, Deng fomentó una narrativa moral. Pidió un sacrificio colectivo en el consumo por un fin común, como el que promovieron Lee Kuan Yew y Julius Nyerere. Y, aunque resulte asombroso, la gente toleró una reducción del consumo individual sin precedentes durante toda una generación. Veían que la economía crecía a toda velocidad, pero esto podría haber inducido a la impaciencia más que a la sumisión. Los sacrificios anuales se fueron acumulando, lo que permitió ahorrar e invertir alrededor de la mitad de los ingresos del país. Ese transformador sacrificio colectivo estuvo presidido por el Estado, pero en buena medida fue decisión de las familias. En vez de gastar su dinero enseguida, la gente ahorró voluntariamente para una pensión. Esta capacidad del Gobierno chino para aplicar medidas muy severas se suele leer como una de las ventajas de la autocracia frente a la democracia, pero otra opción, que me parece más adecuada, es considerar que el pueblo chino aceptó un

propósito común. En vez de sacrificarse solo por su prosperidad personal en el futuro, lo hicieron también para vengar las humillaciones sufridas por China en el pasado; un siglo de humillaciones infligidas por los imperios británico, portugués y japonés, agravadas por el dominio de Estados Unidos desde 1945. La gente sabía que su sociedad había sido el Imperio Central durante dos milenios y quería recuperar una China fuerte de la cual sentirse orgullosa. Cuando comprobaron que la estrategia de rápido crecimiento económico estaba funcionando, la legitimidad real del Gobierno se vio reforzada por la demostración de sus competencias. Así, resultó más fácil implementar la medida de una elevada tasa de ahorro.

DIVERGENCIA REGIONAL EN RUSIA[*]

En el año 2000, poco después de que la presidencia rusa cambiara de Yeltsin a Putin, las regiones de Kaluga, Vorónezh e Ivánovo empezaron a mostrar una divergencia. Las tres habían caído en una depresión tras el hundimiento de la industria pesada debido a la liberalización económica, y se estaban hundiendo en una espiral de pobreza y desempleo generalizado. Llegaron nuevos gobernadores a las regiones, pero mediante procesos muy diferentes.

Parte del legado que había dejado el presidente Yeltsin consistía en que los gobernadores podían ser elegidos. Los habitantes de Kaluga eligieron a Anatoly Artamonov, un nativo que había empezado como obrero, había dirigido una empresa agrícola, había estudiado y se había doctorado en Economía. La gente confiaba en

él como un hombre modesto, con buenas intenciones y aptitudes comprobadas. Él y su equipo habían hecho campaña defendiendo que lograrían el crecimiento económico y mejorarían el nivel de vida de todos, aunque no sabían muy bien cómo hacerlo. Su estrategia consistía en aprovechar las ventajas que pudiera tener la región, mientras hacían pruebas piloto para ver qué funcionaba. La región contaba con una mano de obra cualificada, legado de un pasado industrial, que ahora se encontraba sumida en la pobreza. Tenía una buena logística de transportes y estaba bien situada de cara a Europa Occidental. Uno de los primeros experimentos fue la creación de una nueva zona para un parque automovilístico. Pidieron préstamos para preparar el terreno, actualizaron la ley regional de inversiones e introdujeron un régimen fiscal estandarizado que favorecía los parques industriales. Cuando empezó a tener éxito, el equipo de Artamonov trabajó con las empresas, tanto de manera individual como en grupo, para resolver los problemas, como la puesta en marcha de un centro de formación del automóvil que mejoró rápidamente la cualificación de más de diez mil trabajadores. Tras ese éxito, en la década siguiente repitieron el modelo con otros once parques especializados. El desempleo descendió, la renta media se disparó y, a pesar de las ventajas fiscales, también lo hicieron los ingresos. Para asegurarse de que los beneficios se extendían a todos los niveles, Artamonov creó consejos comunitarios con representantes locales elegidos y autoridad para asignar parte del presupuesto: este es un ejemplo de su política general de transferir las decisiones a los niveles más bajos posibles.

En Vorónezh, Kulakov también llegó al poder gracias a unas elecciones locales. Pero, en un fuerte contraste con Artamonov, su

experiencia había sido como jefe de la Dirección del Servicio Federal de Seguridad. Habituado a utilizar su autoridad para manipular los procesos de decisión, la aplicó a su propia elección y continuó con el mismo estilo en la toma de decisiones. Kulakov se limitó a copiar algunos aspectos del programa de Kaluga, pero sin tener en cuenta que el contexto era diferente en la región de Vorónezh. Excesivamente confiado, hizo caso omiso de la experiencia. Creó su propia corporación regional de inversiones, recaudando dinero y ampliándola a pesar de las crecientes evidencias de mala gestión. El resultado económico fue un desastre: su fondo acabó quebrando y, a pesar del importante potencial agrícola e industrial de la región, Vorónezh entró en una profunda recesión económica. Lo que es más importante, las elecciones locales no bastaron para obligar al gobernador a rendir cuentas a la población local: se limitó a perseguir sus propios intereses. Su estilo de gobierno hizo que los ciudadanos se desvincularan de las políticas públicas.

En 2004, el presidente Putin suprimió las elecciones a gobernador. Si bien en la mayoría de las regiones Moscú volvió a nombrar a los gobernadores que habían sido elegidos anteriormente, otras recibieron a gobernadores nuevos. Tal fue el caso del gobernador de la región de Ivánovo, Mijaíl Men. Músico y filósofo de formación, había hecho su carrera política en Moscú y jamás había vivido ni trabajado en Ivánovo. Ya en el cargo, anunció que desarrollaría la región, pero no se preocupó por informarse sobre las posibles ventajas competitivas locales ni de optar por un planteamiento gradual. En vez de eso, se basó en su profundo conocimiento de la élite moscovita y decidió emplear el presupuesto de la región en un proyecto para atraerlos como turistas, pero sus visitas no se

tradujeron en la mejora prevista del bienestar de los ciudadanos de Ivanovo y el producto regional bruto per cápita se redujo a casi la mitad del de Kaluga.

Ni el gobernador de Ivánovo ni el de Vorónezh se responsabilizaron frente a la población. Men, nombrado por Moscú, buscaba la aprobación de quienes le habían conferido el poder. El criterio «la capital es la que sabe», adoptado por ambos gobernadores, fracasó. En los indicadores económicos y sociales, las dos regiones quedaron cada vez más rezagadas respecto a Kaluga. En Vorónezh, los resultados de las elecciones ni siquiera bastaron para persuadir a Kulakov de que se responsabilizara ante la población y condujeron al mismo exceso de confianza y desprecio por lo local.

EL ASCENSO DE RUANDA[*]

En 1994, ante la amenaza de genocidio, un grupo de exiliados tutsis invadió Ruanda desde su refugio temporal en Uganda y derrotó al ejército del Gobierno militar extremista hutu. Su líder, Paul Kagame, era un brillante estratega militar cuyo talento se había descubierto en la Escuela de Estado Mayor del ejército estadounidense. Al igual que Julius Nyerere, pensaba que la prioridad era construir una nueva identidad compartida que trascendiera las identidades tribales y que unas elecciones multipartidistas libres lo harían imposible.

Por una vez, un experimento natural ponía a prueba esa idea, porque Ruanda tenía un país hermano, Burundi. Ambos habían estado unidos durante el periodo de opresión colonial, primero bajo

el dominio alemán hasta 1918 y luego bajo el belga hasta su independencia. Sus poblaciones tenían la misma división étnica entre una minoría tutsi y una mayoría hutu. Tras la independencia, a mediados de la década de 1990, los dos países se vieron inmersos en guerras civiles étnicas, pero en Burundi la principal diferencia fue que en 2000 las Naciones Unidas negociaron un acuerdo de paz y una nueva Constitución, los Acuerdos de Arusha. En un salto de gigante, Burundi se encontró con un reparto del poder y unas elecciones democráticas multipartidistas: la fórmula de éxito en la que confiaba Occidente.

Para entonces, Ruanda se había recuperado de la catastrófica ruina del genocidio, y los dos países estaban empatados: ambos eran extremadamente pobres, con una renta per cápita de ochocientos cincuenta dólares. Pero dos décadas más tarde, a pesar de la democracia electoral, Burundi seguía sumido en repetidos conflictos, los ingresos habían descendido aún más, alrededor de un 10 por ciento, y ya se había convertido en el país más pobre del mundo. Para agravar este desastre, las bandas hutus ruandesas que se habían trasladado a la República Democrática del Congo se quedaron sin restricciones efectivas para saquear, violar y masacrar a gran escala a la población local.[*] Por otra parte, y a pesar del gobierno ininterrumpido de Paul Kagame y su equipo, los ingresos en Ruanda se habían triplicado convirtiéndose en uno de los países de más rápido crecimiento de África, lo que atraía a refugiados tanto del vecino Burundi como del lejano Afganistán. Esta divergencia no implica que la autocracia sea mejor que la democracia, más bien

sugiere que las situaciones de conflicto son muy complejas y sensibles al contexto. Las soluciones simplistas, como dar un salto hacia la democracia electoral, están mal planteadas. Parece que las reservas que tenía Julius Nyerere sobre la conveniencia de convocar elecciones antes de construir una identidad compartida quedaron confirmadas.

Una de las habilidades de un buen comandante como Paul Kagame fue establecer una estrategia general: seleccionar y motivar a sus oficiales y, a continuación, delegar en ellos el control operativo en una cascada de responsabilidades. Consciente de que sus conocimientos eran militares y no económicos, se inspiró en los éxitos económicos que podían replicarse: el Singapur de Lee Kuan Yew y, más cerca de su país, Mauricio, que en su día fue tan pobre como Ruanda, pero que había tenido un crecimiento tan rápido que en 2023 era el más rico de la Unión Africana. Al igual que Lee Kuan Yew, creó una élite de funcionarios y a más de uno lo envió a Mauricio a formarse. A medida que esos equipos iban ensayando y descubriendo estrategias viables, adquirieron la confianza necesaria para pensar por sí mismos. Cada año se convocaba a los doscientos funcionarios más importantes a un campamento del ejército, donde todos ellos, incluido el presidente, dormían en tiendas de campaña y se alimentaban de comida militar. Cada funcionario tenía que informar de si había cumplido los objetivos acordados con sus superiores. Los fracasos se toleraban siempre que hubiera algo útil que aprender de ellos, y los éxitos significativos allanaban el camino para un ascenso basado en la meritocracia.

Al igual que en Tanzania, una de las prioridades iniciales fue restablecer la identidad ruandesa. En las semanas previas al

genocidio, los hutus extremistas que utilizaban la emisora de radio del régimen, Mille Collines, difundieron mensajes de odio étnico que buscaban enfrentar a las distintas identidades. Ruanda es montañosa, su población está dispersa entre las colinas, por lo que en los lados ciegos de algunas de ellas la gente no alcanzó a oírlos. En esas laderas, la tasa de genocidio fue significativamente menor que donde se escucharon las emisiones: las narrativas estatales de odio funcionaron. Durante una generación, el presidente Kagame sustituyó el mensaje étnico divisionista por otro que hacía hincapié en una identidad ruandesa común. Él también utilizó los medios radiofónicos, y una vez más las investigaciones demostraron que en las laderas donde se había recibido ese mensaje era mucho menos probable que la gente se identificara como hutu o tutsi.[5]

El nuevo Gobierno buscó fomentar la buena disposición al cumplimiento identificando algún interés que tanto hutus como tutsis tuvieran en común y pidiéndoles que colaboraran. Eran realistas: el objetivo tenía que ser atractivo, la propia élite gobernante tenía que hacer una contribución importante y lo que se pidiera a los demás debía ser muy modesto. La contribución de la élite dirigente a este y a otros muchos propósitos comunes fue en conjunto enorme y ferozmente combatida dentro del partido gobernante. En 1998 se produjo un enfrentamiento decisivo entre sus dos facciones. Un ala del partido quería utilizar el poder recién adquirido para beneficiarse a sí misma y a otros tutsis; el ala de Paul Kagame sostenía que ese planteamiento acabaría en una sublevación hutu y en otro genocidio. La sociedad solo se iba a estabilizar si todos se beneficiaban de las ganancias conjuntas del rápido crecimiento, porque entonces la

gente comprendería que había demasiado que perder con una revolución.[*]

Ruanda no solo había sufrido un genocidio; además, no tenía salida al mar, estaba muy poblada y carecía de recursos naturales. No presentaba las oportunidades de crecimiento de Singapur, China o Botsuana. Sin embargo, en los siguientes veinticinco años creció rápidamente, superando a Zimbabue y alcanzando a Uganda, que a su vez crecía con bastante rapidez. En algunos momentos, el ritmo de reducción de la pobreza igualó incluso al de China. La forma en que se llevó a cabo refleja un modelo de objetivos cuidadosamente seleccionados, pensados para beneficiar a muchos.

Con respecto a la propia capital, el objetivo era que Kigali fuera hermosa, verde, limpia y sin aglomeraciones. Debía ser una ciudad de la que sus habitantes se sintieran orgullosos. En eso se iba a diferenciar de las ciudades de los países vecinos. El Gobierno animó a todos los habitantes a colaborar en la medida de sus posibilidades. Se les pidió que un sábado al mes, por la mañana, limpiaran las calles de sus barrios y mantuvieran el atractivo de la ciudad: muchos decidieron participar. Para afianzar la actividad en la cultura ruandesa, el presidente infundió en el nuevo objetivo un viejo concepto de unión en un propósito común.

Pero el Gobierno era consciente de que, dado que la élite gobernante dominada por los tutsis vivía necesariamente en Kigali, era indispensable distribuir otros beneficios del crecimiento económico en el resto de la nación. Utilizaron el instrumento de la atención sanitaria y fijaron el objetivo de que hubiera una clínica accesible en cada comunidad, para que los ruandeses no tuvieran que desplazarse al hospital universitario de Kigali. Las clínicas debían

ofrecer una amplia gama de servicios. El momento crítico llegó con el suministro de los bancos de sangre. Sin ella, las transfusiones y demás actividades derivadas, como los servicios de maternidad, acabarían siendo más seguras en Kigali. El único medio conocido para distribuir sangre a través de la inadecuada red de carreteras y el accidentado terreno de Ruanda era el Land Rover refrigerado. Cuando el Ministerio de Hacienda calculó el coste, se dio cuenta de que era prohibitivo. La necesidad impulsó la innovación: resolvieron el problema transportando sangre con drones.

Amazon, en Silicon Valley, y el Pentágono, en Washington D. C., habían sido pioneros en el uso de drones, pero a ninguno se le había ocurrido utilizarlos para repartir sangre. Amazon los empleaba para entregar paquetes, el Pentágono para matar terroristas, pero ninguno vio el potencial que tenían para la atención sanitaria en países pobres. Tampoco lo hizo un equipo de expertos en salud del Banco Mundial. Por muy listos que fueran, no sabían tanto como los locales sobre los imperativos geográficos y políticos de Ruanda.

Los drones no fueron la única innovación ruandesa. Al igual que en gran parte de África, los derechos de propiedad de la tierra eran objeto de disputa. Antes, los jefes eran quienes asignaban la tierra a las personas para que la cultivaran: estas conservaban su derecho a la tierra si la utilizaban para ese fin. Los conceptos europeos de propiedad de la tierra se impusieron en este caso, pero, para poder invertir en un edificio de oficinas o en una fábrica, la empresa necesitaba un título fiable de propiedad que fuera impugnado por un jefe o alguien que afirmara haberla cultivado. Hasta que no se resolviera ese problema, las inversiones y los nuevos puestos de trabajo estaban congelados. El Banco Mundial aconsejó a alcaldes y

ministros una forma de abordar el problema. Su solución era el proceso angloeuropeo estándar: los topógrafos tenían que trazar la parcela en la que se levantaría la propiedad y los tribunales debían dirimir cualquier disputa que surgiera, con abogados que presentaran los argumentos de las partes.

Pero solo en Kigali había que adjudicar miles de parcelas y Ruanda tenía muy pocos agrimensores, jueces y abogados. El proceso sería carísimo y llevaría años. La solución volvió a ser muy ingeniosa: aprovecharon la tecnología del GPS y los teléfonos móviles. Para delimitar una parcela de tierra ya no era necesaria la larga y rigurosa formación de un topógrafo cualificado. Rápidamente se formó a un nutrido grupo de reclutas para que utilizaran el teléfono móvil para demarcar las coordenadas de cada parcela. Pero la actividad clave que se les encargó superaba con creces esa modesta habilidad. Tenían que ir a cada comunidad y reunir a la gente, que tenía que resolver las disputas sobre la propiedad *in situ*. El proceso era rápido. No solo en Kigali, sino en todo el país, los derechos sobre la tierra se aclararon en solo tres años. Además, fue barato: el proceso costó seis dólares por parcela. Y, sobre todo, era justo: las voces de los pobres tenían muchas más posibilidades de ser escuchadas en un debate comunitario que en un tribunal que solo favorecía a los ricos, los únicos que podían permitirse contratar abogados.

Los drones y los títulos de propiedad fueron innovadores, pero el logro más asombroso fue la entrada de Ruanda en el sector turístico. El objetivo era abrumador. El turismo es muy sensible a la percepción del peligro: los asesinatos de algunos turistas a manos de terroristas en Egipto y Túnez en 2015 hundieron las industrias turísticas de ambos países. Tras el genocidio de 1994, Ruanda había

quedado asociada a la violencia en todo el mundo. Para empeorar ese problema de imagen, la mayoría de los turistas buscan sol y playa. Ruanda no tiene costa y es muy lluvioso. Además de playas, casi todos los turistas de África Oriental buscan parques de caza con «cinco estrellas»: elefantes, leones, jirafas, rinocerontes y leopardos. Ruanda no tenía ni parques ni ninguno de esos animales. Su única ventaja eran los gorilas, pero solo un número ínfimo de turistas podía verlos.

La estrategia del Gobierno fue multifacética. Era indispensable cambiar esa imagen de violencia. Kigali debía tener buen aspecto y parecer segura. Gracias a los esfuerzos colectivos, como el de limpieza mensual, esto se pudo lograr.[*] Aunque hacía tiempo que la caza mayor se había extinguido, se podía recuperar porque los animales habían vivido antes en estado salvaje en Ruanda: así, los nuevos parques de caza se llenaron con animales traídos de países vecinos. Gracias a una gestión competente y a una escasa corrupción, los animales se adaptaron bien. Ahora Ruanda tenía algún atractivo para los turistas, pero el gran paso adelante se produjo cuando una persona con conocimientos del sistema fiscal estadounidense se unió al equipo que estaba planificando la estrategia turística. Los estadounidenses que asisten a conferencias relacionadas con su trabajo pueden desgravar los viajes. Si el lugar de la conferencia es exótico, es fácil combinarlo con unas cortas vacaciones y subvencionar el viaje. Así, lo que el turismo ruandés necesitaba era ofrecer convenciones. El Gobierno invirtió en un espectacular centro de convenciones y convocó eventos mundiales. Las reuniones anuales del Banco Africano de Desarrollo, la Unión

Africana, la Reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth y su equivalente para el mundo francófono se celebraron allí.

Por fin había buenos motivos para que los turistas se sintieran tentados a hacer un viaje a Ruanda, pero volar hasta allí era muy difícil, hasta que el Gobierno abrió los cielos a las compañías aéreas, puso en marcha su propia aerolínea, Air Rwanda, y facilitó los trámites de inmigración. Entonces los turistas necesitaban hoteles, pero en Ruanda había muy pocos. El equipo se dio cuenta de que debían cubrir las necesidades de tres mercados distintos y cada uno tenía consecuencias muy claras en el tipo de hoteles que hacían falta. El pequeño grupo de personas acomodadas que querían ver gorilas no se fijaba en el precio y buscaba el lujo. En el medio, el mercado de congresos y parques cinegéticos era sensible a los precios, pero exigía marcas hoteleras americanas de confianza. El tercer público era el de los viajes comerciales desde los países vecinos. Kigali podía ser una versión local de Dubái, que permitiera a las empresas de los países con ciudades peligrosas y congestionadas hacer negocios comerciales y divertirse al mismo tiempo. Ese público no estaba dispuesto a pagar hoteles de alta categoría que ni necesitaba ni podía permitirse.

Para los dos primeros mercados, el Gobierno convenció a algunas de las grandes cadenas hoteleras para que establecieran franquicias de prestigio. Por otro lado, para el público de los congresos, los empresarios locales y los jóvenes mochileros de todo el mundo, fomentó la creación de hoteles locales más baratos.

El último paso consistía en difundir la noticia. Cuando llevé a mi hijo a ver jugar a su equipo contra el Arsenal en 2018, Ruanda era una visita obligada. Alrededor del estadio resonaba el lema «Ven a

Ruanda», al igual que en las camisetas de los jugadores. Un público de millones de personas sigue los partidos, por lo que pagar aquella publicidad fue muy caro: algunas ONG criticaron al Gobierno ruandés por despilfarrar tanto dinero.[*] Desde la perspectiva de la cantidad de turistas, distó mucho de ser un despilfarro: en 2019, un año antes de la llegada de la COVID-19, Ruanda se había convertido en uno de los países más visitados de África, irrumpiendo en un sector prometedor y generador de empleo.

Muchos equipos de funcionarios inteligentes y motivados desarrollaron estrategias integradas de largo plazo para la atención sanitaria, los derechos sobre la tierra y el turismo.[**] Cada una de esas estrategias exigía formar a trabajadores ruandeses en nuevas destrezas productivas: la enfermería en una clínica, el uso del GPS para obtener las coordenadas de una parcela, cocinar en un hotel, dirigir un parque de caza, conducir un autobús… Necesitaban centros de formación, pero la inflación imponía unos presupuestos brutalmente ajustados. Kagame tuvo que tomar decisiones difíciles: bajo su autoridad militar, las principales instalaciones de entrenamiento del ejército se destinaron a uso civil. En algunas cuestiones en apariencia distintas, como el transporte internacional, la planificación urbana, los parques de caza y el marketing, diversos equipos de funcionarios trabajaron juntos, persiguiendo un mismo objetivo con empeño y persistencia, al tiempo que trataban de superar las dificultades económicas.

Lee Kuan Yew, Julius Nyerere, Deng Xiaoping, Seretse Khama, el gobernador Artamonov y Paul Kagame crearon sus estrategias de forma instintiva. Al igual que Volodímir Zelenski, no se guiaron por una investigación académica. Incluso si la hubieran buscado, hasta hace muy poco no existía ninguna que les hubiese servido de guía e incluso, hoy en día, muchos economistas ortodoxos siguen menospreciando sus éxitos. Atrapados en la creencia de que el mercado es el que sabe, explican cada una de esas transformaciones como si se debieran a cambios que coincidieron con las condiciones del mercado. Hasta épocas recientes, las ciencias sociales se mostraban reacias a admitir que el carácter y la capacidad de liderazgo fueran importantes. Ahora es posible demostrarlo: los éxitos de los equipos que crearon esos líderes se pueden vincular a sus acciones concretas, y cada relación entre una acción y su efecto se puede confirmar mediante una investigación. Sus principales acciones clave se dividen en tres grandes categorías: reformular ideas, crear nuevas alianzas ganadoras y desplegar las artes de un gobierno integrador.

Una de las ideas clave que estos líderes han tratado de reformular es la construcción de una identidad compartida. Un equipo internacional de psicólogos sociales ha llegado a la conclusión de que «un grupo de personas con una identidad compartida siempre tendrá más poder que un grupo sin ella. La historia la hacen […] los grupos cuyas energías son movilizadas por líderes para conformar una fuerza social más cohesionada».[6]

Los líderes también intentan reajustar las costumbres imperantes. Crean vanguardia y dan respuestas convincentes a la pregunta implícita de por qué los privilegiados que participan en ellas deben

ser los primeros en contribuir a los nuevos propósitos colectivos. Los últimos progresos en la teoría experimental de juegos demuestran que un primer comportamiento abnegado por parte de los privilegiados resulta crucial y eficaz para restablecer las normas sociales.[7]

Ambos procesos, en primer lugar, la creación de una nueva identidad compartida y, a continuación, unas nuevas normas de comportamiento, son prioridades iniciales bien elegidas. Lo que los líderes han comprendido instintivamente se demuestra ahora en la teoría de juegos experimental.[8]

La crisis de la COVID-19 obligó a la gente a cambiar su comportamiento para evitar la propagación de la enfermedad. Dado que se trataba de una cuestión de vida o muerte, un nutrido y distinguido grupo de psicólogos sociales resumió lo que la comunidad profesional había aprendido sobre la manera en que los líderes podían inducir cambios en el comportamiento. Aquí incluyo un resumen, unas pocas proposiciones que refuerzan el argumento de que el liderazgo público puede ser muy valioso:

> Los estudios experimentales aclaran qué pueden hacer los líderes para fomentar la confianza que lleva a la cooperación. Una prioridad de los líderes es fomentar un sentimiento de identidad social compartida entre sus seguidores.
>
> […]
>
> Un gran número de investigaciones sugiere que la gente tiende a preferir a los líderes que promueven la sensación de que *«todos estamos juntos en esto»*.
>
> […]
>
> En parte, ese liderazgo da a la gente una sensación de eficacia colectiva y esperanza.
>
> […]

> Pero lo más importante es que proporciona una plataforma psicológica para que los miembros del grupo coordinen sus esfuerzos a la hora de enfrentarse a los factores de tensión.[9]

Un último grupo de evidencias surge de los hechos contrafácticos fiables. El homólogo keniata de Julius Nyerere, Jomo Kenyatta, no aprovechó el periodo de independencia para reajustar las identidades. Cuarenta años más tarde, los tanzanos pudieron cooperar sobreponiéndose a las divisiones étnicas; los keniatas, no. En una década, los costes de las divisiones entre los keniatas se han agravado de forma desastrosa. La prueba nos la ofrece un ingenioso ensayo controlado aleatoriamente, realizado en una moderna fábrica de empaquetado de flores. Todos los días, los gerentes asignaban de manera aleatoria a los empaquetadores a lo largo de la cinta transportadora y les pagaban a todos una prima que reflejaba el número de flores empaquetadas. A veces, los empaquetadores del principio y del final de la línea pertenecían a grupos étnicos rivales, como los kikuyu, los kalenjin y los luo. Cuando esto ocurría, el equipo del principio de la fila, que determinaba cuántas flores se colocaba en ella, solía utilizar este poder sobre los del extremo para reducir la bonificación de todos: el placer de perjudicar a los rivales indefensos era mayor que el perjuicio que les suponía a ellos mismos. La fase inicial de este estudio tuvo lugar justo antes de la brutal violencia étnica en la que murieron más de mil personas tras las elecciones de 2008. Cuando se reanudó tras los episodios de violencia, este comportamiento vengativo fue mucho peor. Al desatender la sabia estrategia de Julius Nyerere de construir una identidad compartida, las identidades divisionistas legadas por el colonialismo aún siguen sin cicatrizar.[10]

El liderazgo público también puede contribuir a forjar nuevas coaliciones que superen a los oponentes deseosos de mantener el *statu quo*. Deng Xiaoping logró el apoyo de suficientes personas clave del Partido Comunista y del ejército para derrotar a la Banda de los Cuatro. Paul Kagame se impuso en la lucha interna del partido en el poder para que su Gobierno respondiera a los intereses de la mayoría de la población y no solo a los de la élite tutsi. Seretse Khama construyó coaliciones exitosas, primero a favor de un reparto equitativo de los ingresos procedentes de los diamantes y luego de la prudencia en el gasto y la no gratificación instantánea. Lee Kuan Yew creó una extraordinaria coalición exitosa que abarcaba a grupos raciales antaño rivales, y a trabajadores y empresas que habían sido enemigos. Esa coalición se mantuvo unida durante décadas, lo que permitió al Gobierno aplicar mejoras y experimentos en su estrategia sin una oposición significativa. La coalición de Julius Nyerere solo se desmoronó cuando su élite burocrática cayó en la tentación del saqueo.[*]

Cada uno de ellos siguió una estrategia intuitiva. Recurrieron al menú general de cuatro herramientas con las que pueden gobernar los líderes: el arte de la gobernabilidad inclusiva. Uno de esos instrumentos, el más evidente, era la *comunicación eficaz* con los ciudadanos. El segunda era *aprobar y hacer cumplir las nuevas normas*. El tercero y más complejo, *crear instituciones eficaces*: organizaciones públicas con una misión y un presupuesto para lograr un fin concreto, y un personal con la motivación necesaria para cumplirlo. La transformación dependía de un funcionariado de alto nivel en el que hubiera una multiplicidad de instituciones especializadas. Y por encima de estas tres herramientas de gobierno

estaba la cuarta, un *entorno de autorización activo*, un grupo cercano a la cúpula del Gobierno capaz de desempeñar las funciones presidenciales de portavoz y comandante en jefe para comunicar eficazmente y crear nuevas normas e instituciones.

Julius Nyerere, Lee Kuan Yew, Seretse Khama, Deng Xiaoping, Anatoly Artamonov y Paul Kagame heredaron una realidad desesperadamente compleja. No aspiraban a la santidad: eran líderes prácticos, algunas de sus acciones vulneraban normas occidentales contemporáneas de derechos individuales. En consecuencia, todos han sido criticados y mi valoración aquí no es una apología en su defensa: como todos los líderes, cometieron errores, pero quizá fueron mejores que la mayoría para aprender de ellos. *In extremis*, Julius Nyerere aceptó con heroicidad que había fracasado y asumió la responsabilidad. De lo que no cabe duda es de que todos se propusieron transformar sus sociedades para mejor, y que todos, excepto Nyerere, lo lograron —y puede incluso que su legado de una identidad compartida resulte hoy decisivo—.

¿Podrían haberlo hecho mejor? ¿Podrían haber causado menos daño a quienes sufrieron y haber logrado mayores éxitos? Uno de los propósitos de este libro es destilar las lecciones del buen liderazgo y situarlas en un contexto más amplio para ver cómo permiten que las comunidades y sociedades rezagadas se pongan al día. Los críticos que estén buscando otros equipos de liderazgo en situaciones comparables, que lo hayan hecho mejor, no los encontrarán en Burundi.[*]

Este capítulo ha demostrado que el liderazgo puede ser transformador y ha dado ejemplos sobre cómo los buenos líderes han usado el arte de la gobernabilidad para reajustar las ideas. Pero

la transformación también puede venir desde abajo: la gente común que hace cosas extraordinarias también puede redefinir las ideas e incluso desplegar el arte de la gobernabilidad.

6

Cómo reactivar los lugares desde la raíz

Lo que hace que los lugares rezagados se recuperen desde abajo suelen ser unas pocas personas sin pretensiones de liderazgo que comienzan a inspirar a los demás. Sus historias resultan alentadoras, en parte porque son trayectorias heroicas que se sobreponen a las fuerzas de la espiral descendente con valentía. Pero, si nos detenemos en los héroes, sus éxitos parecen excepcionales. En realidad, los procesos comunitarios ascendentes abundan, pero su hábitat más habitual son los lugares con economías prósperas. Allí, amplifican el éxito económico y aumentan sus beneficiarios. Como son bastante frecuentes, han sido bien estudiados: existe una formidable, y por lo general inspiradora, bibliografía que profundiza en el funcionamiento de estos procesos participativos. Pero hoy podemos ver otros similares en lugares cuyas economías han empezado a ponerse al día hace poco y que, aunque han sido menos estudiados, resultan mucho más importantes para los habitantes de los lugares rezagados.

El filósofo angloirlandés del siglo XVIII Edmund Burke fue el primero en defender que el éxito se podía impulsar desde abajo. Buscaba un cambio político: el Gobierno de Jorge III lo había considerado traidor por haber apoyado la independencia de Estados Unidos. Pero Burke desconfiaba de las revoluciones violentas porque

consideraba que los extremistas se podían apoderar fácilmente de ellas. Su alternativa era un cambio que avanzara impulsado por una gran participación colectiva: millones de personas reunidas en una miríada de pequeños grupos con fines concretos. Plasmó esta idea en la expresión «pequeños pelotones».

El sucesor de Burke en el siglo XXI es el sociólogo Robert Putnam, de Harvard. Putnam acuñó la expresión «capital social», hoy ampliamente utilizada. Resume la idea de que los hábitos de sociabilidad se convierten en un valioso activo. Los lugares que no cuentan con hábitos sociales tienden a ser más pobres. Al calificarlos como activos, nos hacen pensar en dos conceptos económicos muy relacionados. Un activo se acumula mediante un proceso de *inversión* que genera un *rendimiento* sostenible. En su estudio, los emblemáticos pequeños pelotones de valor de Putnam son los coros. Estos no tienen ningún beneficio material directo: las personas que se unen a un coro lo hacen simplemente para disfrutar de cantar juntas. Pero, al hacerlo, aceptan ciertas limitaciones en su comportamiento: se espera que acudan a la hora indicada y que canten la parte que se les asigna. Su recompensa es que, así, pueden participar en la creación de un sonido y una experiencia que como individuos no podrían lograr. A Putnam le entusiasmaban los beneficios indirectos de este comportamiento, que eran mucho más materiales.

Durante el Renacimiento, los coros se volvieron muy populares en un montón de ciudades Estado del centro y el norte de Italia. Según Putnam, a través de los coros, los habitantes de esas ciudades aprendieron a cooperar en un fin común más allá de las diferencias familiares, gremiales y de estatus que habían dividido a la sociedad

medieval. Las ciudades del sur de Italia, en cambio, eran peones de un imperio sumamente centralizado, gobernado por un pequeño grupo militarizado de conquistadores de ascendencia normanda. En la Edad Media, los normandos habían ejercido el monopolio de la violencia y habían construido infraestructuras superiores a las de las pequeñas ciudades Estado en guerra situadas al norte. Su Estado prosperó, mientras que las ciudades Estado se debilitaron. Pero, como todos los imperios, los normandos eran rapaces y sus súbditos los odiaban. Su jerárquico imperio no tenía la legitimidad popular necesaria para establecer objetivos comunes. Su éxito no duraría para siempre: la sociedad fue entrando en una espiral de desconfianza y recesión. Al norte, con los hábitos que se habían forjado a través de los coros, las ciudades Estado italianas habían acumulado capital social: la capacidad de imaginar y unirse en torno a iniciativas que incrementaban y ampliaban el acceso a la prosperidad. Cada iniciativa exitosa abría nuevas posibilidades y, gracias a este proceso ascendente, las economías de las ciudades Estado del norte entraron en una espiral ascendente, superando a las del sur. En la década de 1850, Garibaldi redefinió las divisiones políticas y creó el nuevo país, Italia. Pero eso no fue suficiente para reajustar las dos espirales divergentes, que continuaron sus procesos. En la actualidad, las antiguas ciudades Estado se siguen encontrando entre las más productivas de Europa, mientras que el sur de Italia languidece como eterno beneficiario de los programas de ayuda de la Unión Europea.[1]

Más tarde, Putnam fue coautor de *The Upswing* (2021), en el que aplicó el concepto de capital social a Estados Unidos.[2] Ya es ampliamente reconocido como su obra magna. Al igual que antes había elogiado los poco heroicos pelotones de los coros, en esta ocasión encontró otro emblemático catalizador del capital social, tan insólito como el anterior. Paul Harris no mataba dragones y la organización civil que fundó tampoco era una estrella en la liga de las grandes causas. Fue un hombre modesto que persuadió a otras personas modestas para que introdujeran mejoras progresivas en sus comunidades locales. Su genialidad no estaba en la grandeza de sus objetivos, sino en el inteligente diseño de un proceso. Así, su organización acabó teniendo tanto éxito que la suma de los miles de pequeños avances que impulsó es impresionante.

Paul Harris creció en un pequeño pueblo de Iowa, un lugar con un fuerte sentido de la comunidad, pero con pocas oportunidades para progresar. La gran ciudad que despertaba las ambiciones de los estadounidenses del centro-oeste de entonces era Chicago. Como cualquier joven dotado con un talento desbordante, decidió probar suerte allí. Consiguió un buen trabajo y las cosas iban bien, pero echaba de menos ese sentimiento de comunidad de los pueblos pequeños. Aunque prosperaba, se sentía solo: parecía rodeado de esforzados individualistas. Durante el día, vivía para los negocios, pero cuando regresaba a su apartamento pasaba las noches lamentándose. Habría seguido así de no ser porque una noche de 1904 se le ocurrió una idea. Probablemente no era la única persona que anhelaba una comunidad en aquella inmensa ciudad, puerto de

llegada para tantos. Tenía que haber otros como él: su naturaleza de hombre de negocios se puso en marcha y pasó a la acción. Reservó una sala de reuniones y publicó una invitación en el periódico local. Su intuición fue acertada: se presentaron doscientas personas y anunció la creación de un nuevo club. Los clubes deben tener un reglamento de afiliación, un protocolo, y Harris había pensado muy bien qué se debía esperar de las personas que decidieran unirse. Había creado *una institución eficaz*, no un instrumento de gobierno, sino una cooperativa que formara parte de la sociedad civil.

El objetivo de su club era conseguir que los empresarios de éxito unieran sus fuerzas para contribuir a la comunidad local. Aunque Chicago era una ciudad en auge, no le iba bien a todo el mundo. La pobreza extrema convivía codo a codo con la opulencia. El club iba a aportar el talento y los recursos de los más prósperos para reducir la pobreza. Quienes no estuvieran interesados en este propósito debían buscar otro club. Al dejar esto bien en claro, Harris sabía que quienes decidieran unirse al menos estaban de acuerdo con su meta. Pero, en cuanto a la profundidad de ese compromiso, era realista. Ni sus potenciales socios ni él mismo eran santos. A diferencia de los líderes enumerados en el capítulo 5, cuando el club se pusiera en marcha, él no debía dar órdenes. Nadie debía ser líder: todos los socios tendrían las mismas responsabilidades. Y, al igual que algunos de los líderes mencionados antes, se anticipó a las posibles tentaciones y creó mecanismos de defensa. El protocolo prohibía hacer negocios: instauró *reglas que se imponían por la presión social*. Para enfatizar que todos los miembros tenían el mismo estatus como contribuyentes al propósito común, los espacios donde

se celebraban las reuniones rotarían. Y, para inscribir ese principio en el corazón de la organización, le dio el nombre de Rotary Club.

Su nuevo club de Chicago tuvo tanto éxito que enseguida se replicó en otras ciudades de Estados Unidos. Pronto, estos clubes locales se reunieron en un congreso nacional. Hoy el Rotary Club es una organización internacional en la que participan millones de personas que se reúnen para aportar mejoras prácticas concretas enfocadas en los menos afortunados en sus localidades. Puede que sus reuniones no sean tan emocionantes y que las paredes de las residencias de estudiantes no estén adornadas con imágenes de Paul Harris, pero la vida de millones de personas es un poco mejor gracias a él. Su legado está a la altura del de las celebridades más admiradas.

Chicago no era la única ciudad próspera de Estados Unidos donde las iniciativas comunitarias locales alcanzaron un tipo de bienestar que hoy se considera responsabilidad del Estado. En las primeras décadas del siglo xx, a lo largo y ancho del país se alcanzó la escolarización primaria masiva gracias a iniciativas civiles locales participativas que financiaron escuelas, comunidad por comunidad. No dependía de la elección de buenos dirigentes políticos a nivel nacional. Y eso fue una suerte, porque durante aquellas décadas escaseaban los buenos líderes. El capital social acabó aportando mucho más que la escolarización y el Rotary Club: puso en marcha una espiral ascendente análoga a la del norte de Italia.

The Upswing describe el recorrido del capital social a través de una amplia gama de indicadores. Muchos son variables habituales de los conceptos que rastrean, como la colaboración entre los partidos y el bipartidismo. Otros son originales: Putnam utiliza el buscador en

línea Ngram para analizar la frecuencia con la que salen las palabras «nosotros» y «yo» en las publicaciones estadounidenses. Sorprendentemente, el gráfico de este descomunal rastreo cultural arroja la misma forma de serpiente que los demás indicadores. En 1900, Estados Unidos había caído en una especie de bache de individualismo: Paul Harris, en efecto, estaba rodeado por una sociedad del «yo». A medida que el capital social fue aumentando en la primera mitad del siglo XX, la economía se fortaleció y esto animó a las comunidades de lugar a salir del círculo de la desesperanza. Otro de los ejemplos que incluye Putnam es el paso de la teología protestante de la salvación individual al «Evangelio social», que hacía hincapié en la comunidad y la igualdad. Durante la catastrófica Gran Depresión, esos cambios contrarrestaron las poderosas fuerzas que hundían aún más a muchísimas comunidades que enfrentaban la implosión económica. En la década de 1960, durante el apogeo de la sociedad del «nosotros», la desolación de las ciudades fantasma que había asolado la faz de Estados Unidos se había reducido sustancialmente.[*]

LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD: EL CASO DE ALEMANIA OCCIDENTAL EN 1945

Estos casos de éxito comunitario en Estados Unidos surgieron de forma autónoma en una época poco propicia. Pero unas políticas inteligentes *a nivel nacional* pueden crear condiciones fértiles para que las personas se unan. El caso de Alemania Occidental a partir de 1945 es un claro ejemplo de lo que se puede alcanzar incluso en un contexto aparentemente poco favorable, cuando las ciudades

quedan reducidas a escombros, el Estado desacreditado y el país dividido. Esto creó una «crisis concatenada», término que Putnam usa para describir retrocesos tan graves y profundos que obligan a abandonar las antiguas creencias. En nuestro mundo de finales de la década de 2020, puede que muchos países estén enfrentando crisis similares, por lo que la experiencia alemana resulta muy valiosa. Al igual que Estados Unidos en 1900, Alemania Occidental se encontraba en un punto de inflexión en el que la población estaba esperando un cambio radical. Los intelectuales alemanes como Werner Richter hablaban de *Stunde null*, la «hora cero»: pero no el apocalipsis del *final* de los tiempos al que se referían los nazis, sino el *comienzo* de una nueva era. La gente empezó a movilizarse formando grupos que limpiaban los escombros, literal y metafóricamente, y participaban en iniciativas comunitarias prácticas que no habrían podido lograr de manera individual. De casualidad, el presidente de Estados Unidos, Harry Truman, pidió consejo a los psicólogos sociales sobre el modo en que los alemanes debían afrontar el futuro posnazi. Aunque la disciplina todavía estaba en pañales, su principal consejo fue una síntesis rudimentaria del análisis y las ideas de Roger Myerson sobre la COVID-19.[*] El poder de decisión debía quedar en manos de los alemanes, no de los estadounidenses. Los líderes tenían que surgir de un proceso cuidadosamente controlado de democracia descentralizada en el que solo los alemanes antinazis tuvieran acceso a los medios de comunicación masiva.[**] Un rápido aprendizaje basado en experimentos descentralizados, desarrollados en paralelo, podía ayudar a los alemanes a renunciar poco a poco al culto de un único

comandante omnisciente y sustituirlo por identidades descentralizadas, guiadas por líderes comunicadores.

Tras cuatro años de gobierno dirigido por estadounidenses, británicos y franceses, los nuevos políticos de Alemania Occidental acordaron una Constitución federal cuyo principal objetivo era la descentralización. La mayor parte del poder no solo debía quedar en manos de las regiones y ciudades, sino también ser compartido por los políticos y la población locales, organizada de forma autónoma en comunidades con fines concretos. Pero las economías locales estaban en ruinas, por lo que el largo proceso de siglos que había llevado a las ciudades Estado italianas de los coros a la prosperidad iba a ser demasiado lento. El punto de partida tenía que ser una recuperación económica local expeditiva. Millones de personas vivían en la indigencia, la violenta delincuencia del mercado negro estaba tan extendida que se acuñó el verbo *fringsen*: «robar por necesidad», derivado del apellido del cardenal Josef Frings, quien en el sermón del 31 de diciembre de 1946, víspera de Año Nuevo, absolvió a quienes, por la falta de puestos de trabajo, se veían obligados a robar lo necesario para sobrevivir y alimentar a su familia. Los hambrientos necesitaban trabajo; los trabajos dependían de que las empresas locales pudieran contratar empleados; y para ello eran necesarios préstamos de los bancos locales.

Antes de que los desesperados líderes nazis centralizaran las finanzas, Alemania tenía una larga historia de banca local. Pero la banca local enfrentaba un peligro: el riesgo de que las empresas se vieran afectadas por una crisis generalizada e incurrieran en impagos. Como pareció demostrar la espectacular quiebra del Silicon Valley Bank en 2023, un banco que presta dinero únicamente a la

industria en la que se especializa la ciudad resulta muy vulnerable. [*] Antes del Estado nazi, el banco central de Alemania había resuelto el problema creando un sistema de seguros que mitigaba esos riesgos para los bancos. Después de 1945, ese sistema fue restaurado.

Como las decisiones políticas y bancarias se tomaban a nivel local, las empresas tenían motivos de peso para unirse a esa comunidad de propósitos organizada localmente. La comunidad empresarial de la ciudad podía representar los intereses empresariales generales. Para ello, tuvo que aunar los intereses de muchos sectores distintos: panaderías, fábricas, empresas de construcción. A partir de ahí ese interés común se convirtió en una única voz en el diálogo con los trabajadores, el Gobierno local y los bancos de la ciudad. Una consecuencia natural de ese diálogo fue que las empresas, los bancos y los partidos políticos también encontraron un interés común. Aunque sus objetivos no eran idénticos, estaban lo bastante alineados como para comprender que trabajando juntos por la prosperidad local todos podían salir ganando. Unidas en una comunidad, las empresas locales se encontraron ante las mismas delicadas presiones que si se hubieran inscrito en el Rotary Club de Paul Harris. Para conservar su prestigio ante las demás empresas locales, debían portarse bien y contribuir a la futura prosperidad de la ciudad, aunque a veces eso implicara sacrificar el beneficio en el corto plazo.

Esa psicología social favorable a las empresas locales pronto se convirtió en un activo cultural de Alemania Occidental. Los políticos hicieron inversiones a escala nacional para reforzarlo a través de leyes que otorgaban importantes funciones a las organizaciones

empresariales locales. Al desempeñar estas nuevas funciones, las organizaciones alcanzaron objetivos que tenían valor económico para sus miembros de forma directa: un rendimiento económico concreto de las inversiones previas en capital social. Además, como las organizaciones se reunían para desarrollar esas funciones, reforzaban su comunidad. El capital social es como un músculo: cuanto más usa, más se fortalece; de lo contrario, se atrofia.

En cuanto la economía se consolidó, los políticos nacionales fomentaron los hábitos de sociabilidad por puro placer: había llegado la hora de los coros y los clubes. Al financiar clubes locales con dinero público, casi para cualquier objetivo en común, se consiguió que las personas participaran cada vez más en la vida de la comunidad. La afiliación a estos clubes ha aumentado considerablemente desde la década de 1970 y en la actualidad incluye a casi la mitad de los adultos alemanes.[*] En ellos, la gente desarrolla hábitos de sociabilidad. Para las personas que adquieren estos hábitos, dar el siguiente paso de ayudar a los demás —el paso Paul Harris— resulta menos intimidante.

Ciudad por ciudad, estos círculos virtuosos de compromiso cívico y empresarial —la espiral ascendente— se fueron desempeñando en ámbitos muy prácticos. Uno en particular consistía en garantizar que la juventud local recibiera una sólida formación en competencias que le permitiera estar preparada para empleos bien remunerados. La enseñanza superior alemana mantiene estrechos vínculos con las empresas locales mediante prestigiosos programas de formación profesional. Así se estableció la costumbre de formar a la próxima generación de jóvenes de cada ciudad. El directivo de una empresa

que optara por ahorrar dinero escatimando en la formación se sentiría avergonzado.

Otra consecuencia concreta de unas comunidades locales fuertes ha sido su predisposición por contribuir a la infraestructura material de las ciudades. Stuttgart, una ciudad grande situada un escalón por debajo de los centros neurálgicos nacionales de Berlín, Múnich y Frankfurt, es un buen ejemplo del apoyo mutuo entre la comunidad empresarial y los clubes sociales. La comunidad empresarial local organizó y financió la construcción de un magnífico centro cívico para los clubes locales y, una vez terminado, lo cedió a la Administración municipal para que lo gestionara. Como la sociedad civil estaba bien integrada en la administración de la ciudad, podía opinar sobre la mejor manera de utilizar el espacio.[*]

Hubo una época en que las ciudades de provincias de Gran Bretaña no eran muy distintas de las alemanas. Sus bancos locales tuvieron que enfrentar los mismos riesgos, pero el Banco de Inglaterra optó por una solución diferente. En lugar de instaurar un seguro mutuo para los bancos locales, les obligó a fusionarse. Para la década de 1920, la banca regional había sido destruida: solo quedaron cinco bancos en Inglaterra, todos con sede en Londres. En el camino, se perdió el conocimiento local de las empresas arraigadas en las regiones. Además, poco a poco las decisiones políticas británicas fueron reduciendo las competencias y la financiación a los gobiernos locales. A medida que las ciudades de provincia perdían poder de decisión, la participación de la sociedad civil disminuía drásticamente.[**] Mientras que en Alemania la comunidad empresarial local se había integrado a la sociedad civil, en las provincias de Inglaterra se debilitó: cada empresa se limitó a

presionar en favor de sus propios intereses. Las consecuencias son dolorosas: como se expuso en el capítulo 4, la formación de los jóvenes para acceder a empleos locales altamente cualificados ha desaparecido. Un patrón de comportamiento que en Alemania es la norma se convierte en Gran Bretaña en la excepción. Las ciudades y regiones de provincia han caído en picado en Gran Bretaña porque las decisiones de un puñado de funcionarios y políticos dificultaron aún más la dinamización del capital social de lo que había sucedido en los lugares rezagados en Estados Unidos a principios del siglo XX. [***]

La experiencia alemana de posguerra demuestra que los procesos participativos pueden ser muy eficaces en situaciones sumamente complejas, como las que afrontan los países rezagados.

BANGLADÉS, A PARTIR DE 1970

Bangladés, antes la parte más pobre de Pakistán, del que se separó en 1970, ha superado cómodamente desde entonces a su hermana, que solía ser más rica. No cabe duda de que el ascenso de Bangladés no ha sido obra del liderazgo político. Dos dinastías rivales, ambas con fama de corruptas, encerraron la política nacional en una dinámica de suma cero. Pero el escaso liderazgo político ha sido compensado con creces por procesos participativos ampliamente sólidos. Algunos han funcionado a escala local, como en las ciudades alemanas, y otros han formado comunidades nacionales orientadas a fines específicos. Dos organizaciones civiles de ámbito nacional han tenido una gran repercusión en el mundo

entero. El fundador del Banco Grameen, Muhammad Yunus, ganó el Premio Nobel de la Paz. Y la BRAC, fundada en Bangladés, pero, al igual que el Rotary Club, hoy de alcance internacional, se ha convertido en la mayor ONG del mundo.

El Banco Grameen fue pionero en el método de préstamos respaldados por la presión de los pares. Las personas muy pobres a las que tenía intención de ayudar no poseían bienes, por lo que no podían aportar garantías para los préstamos. Grameen confió en su profundo conocimiento de las características particulares de las comunidades rurales de Bangladés. Un miembro del equipo del banco debía identificar un grupo de cinco mujeres que se conocían y trabajaban en actividades afines. Les ofrecía la posibilidad de formar un club de préstamo, a través del cual se le iba a proporcionar dinero a cada una para ampliar sus negocios, a un tipo de interés modesto y sin necesidad de aval. Para empezar, dos de las cinco mujeres recibían un pequeño préstamo. Si devolvían el dinero, las cinco obtenían préstamos en las mismas condiciones. Esto creó una gran presión social por parte de las otras tres mujeres: tuvo efecto tan positivo que las tasas de impago fueron insignificantes. Cuando cada una de las cinco mujeres recibía un pequeño préstamo, la presión social se intensificaba. Cada miembro del grupo se convertía en responsable no solo de su propio préstamo, sino del impago de cualquiera de los otros cuatro. Si las cinco mujeres devolvían los préstamos correctamente, todas podían solicitar préstamos mayores. Ante esa perspectiva de beneficio mutuo creciente, ninguna de ellas quería ser el eslabón débil. Este sencillo modelo resultó ser replicable a gran escala. Aunque por lo general los beneficios individuales eran modestos, la microfinanciación permitió que

millones de mujeres de Bangladés ampliaran sus pequeños emprendimientos, aumentando los ingresos no solo individuales sino de comunidades enteras.

Si bien esta maravillosa idea funcionó bien durante décadas, puede que hoy haya sido superada. Los préstamos basados en algoritmos y respaldados por macrodatos han reducido drásticamente los costes de los préstamos directos a particulares sin necesidad de garantías. El principal incentivo para devolver el dinero es esa misma idea de aumentar de forma gradual el tamaño del préstamo en función de la reputación del beneficiario. Al igual que con los préstamos colectivos, los beneficios derivados son enormes. Poder pedir un préstamo sin necesidad de aval les permite a los más pobres sobrevivir a crisis adversas que, de otro modo, les causarían daños irreversibles.[3]

BRAC es conocida por sus iniciales, aunque las palabras que estas representan han ido cambiando a medida que evolucionaba la organización. La constante ha sido su principal objetivo: ayudar a las mujeres pobres; por lo demás, es un híbrido poco habitual. Los proyectos abarcan desde la ayuda de emergencia por una catástrofe natural hasta el apoyo a largo plazo a microempresas. Combina intervenciones prácticas sobre el terreno con investigaciones diseñadas para aprender de cada experimento. Tal vez su gran éxito se explique por ese énfasis en la investigación empírica aplicada a contextos locales. Muy pocas ONG tienen un afán similar por evaluar cada iniciativa.

Puede que los ensayos controlados aleatorios (ECA), de los que BRAC fue pionera, estén alcanzando sus límites naturales. Podemos confiar ampliamente en los resultados cuando las pruebas se

realizan en el momento y el lugar del experimento, y con el mismo equipo, pero no estar tan seguros de que tengan validez externa —que vayan a funcionar en otro momento y lugar, o con otro equipo—. El intento de implementar una exitosa reforma educativa llevada a cabo por el BRAC en Kenia con equipos dependientes del Ministerio de Educación no logró reproducir los mismos resultados.[4] De forma parecida, justo cuando los economistas empezaron a comprender el uso de los ECA de la medicina, los propios médicos dejaron de utilizarlos. Pasaron a conocer el funcionamiento de los medicamentos comparándolos en condiciones del mundo real. Las condiciones de los ECA resultaban a veces demasiado artificiales.[5] En Kenia, y en la mayoría del resto de los países, el Gobierno es el principal proveedor de educación y sanidad. Por lo tanto, si las ideas que surgen de los ensayos controlados aleatorios a veces no se pueden transferir de forma fiable, conviene completarlas con un proceso más auténtico en el que los gobiernos locales sean capaces de poner en práctica sus propias ideas sobre lo que puede funcionar y aprendan unos de otros. Eludir a los gobiernos locales inoperantes recurriendo a las ONG puede ser útil a corto plazo, pero lo más probable es que los gobiernos adopten y amplíen las ideas innovadoras si se apropian de ellas (o las comparten) desde la fase de diseño.

En términos generales, Grameen y BRAC ayudaron a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de las mujeres pobres de Bangladés. Los beneficios de las inversiones en capital social en los hogares coincidieron con un proceso completamente distinto de nuevo capital social en las empresas locales. El desencadenante fue el rápido aprendizaje de una empresa extranjera: por una vez, la

globalización realmente generó un efecto derrame. En 1980, un fabricante de camisetas estadounidense que andaba buscando mano de obra barata decidió probar suerte en Bangladés. Al final del primer año, la mayoría de los empleados había abandonado, pero no por los bajos salarios y las malas condiciones, sino porque ya dominaban el sencillo proceso de fabricación de camisetas, que no requería nada más costoso que unas máquinas de coser. También porque habían descubierto qué tiendas europeas y norteamericanas compraban camisetas de Bangladés, y los empresarios bangladesíes no tardaron en aprovechar la oportunidad: podían deshacerse del intermediario. Con un poco de capital familiar, fundaron sus propias empresas y ofrecieron a las tiendas extranjeras la misma calidad a menor precio. Al igual que en el caso de la microfinanciación, esta idea también era escalable: millones de jóvenes bangladesíes buscaban trabajo fijo y el mercado global de las camisetas baratas era enorme. En la década de 2020, la industria textil bangladesí, casi totalmente propiedad de locales, daba empleo a cuatro millones de personas y exportaba treinta mil millones de dólares al año. En el camino, la posibilidad de conseguir un trabajo remunerado y seguro había empoderado a muchas mujeres jóvenes. A medida que gastaban la microfinanciación y sus nuevos ingresos en el sector textil, creaban nuevas oportunidades para las empresas: la economía entró en una espiral ascendente. Los salarios subieron y la fabricación de camisetas se trasladó a Madagascar, que ofrecía mano de obra más barata. Con su personal cualificado y sus empresas solventes, la industria bangladesí fue capaz de subir de categoría y fabricar prendas más complejas y de mayor valor.

Bangladés entró en una espiral ascendente: la arraigada pobreza masiva de 1970 era ya algo del pasado. A principios de la década de 2020, Bangladés se convirtió en una sociedad en la cúspide de la renta media-alta. En un primer momento, los políticos apenas se dieron cuenta. Sin embargo, al poco tiempo, en los distritos electorales en los que había prósperas empresas de confección, como muchos votantes tenían un asalariado en la familia, los diputados locales comprendieron que debían estar más atentos. A veces, los nuevos empresarios se presentaban en las elecciones al Parlamento y eran elegidos, lo que acabó creando una nueva cultura política en un país acostumbrado a la rivalidad entre dos dinastías de terratenientes.

Con el aumento de la prosperidad económica, el fortalecimiento del capital social en los hogares y las empresas generó un terreno fértil para dar el siguiente paso en la espiral ascendiente. Comenzó con la publicación de un joven, una invitación muy parecida a la de Paul Harris. Mientras el medio disponible en 1904 había sido el periódico, en 2018 fue Facebook. Abir Hasan preguntó: «¿Podríamos crear un pequeño grupo de hombres y mujeres jóvenes interesados en debatir cuestiones políticas relevantes para Bangladés?». Los ecos de la historia de Harris se repetían: Abir no era un vástago de la élite política adinerada; socialmente, sino miembro de la nueva clase que se esforzaba por dirigir pequeñas empresas. Tampoco provenía de una gran ciudad: había llegado a la próspera Bangladés de niño, desde una ciudad de provincias al otro lado de la frontera, en la India. Sumamente talentoso, ingresó en una de las mejores universidades de Bangladés y allí obtuvo una beca en la Blavatnik School of Government de Oxford, donde fui su profesor. Abir

comprendió entonces el enorme potencial de las políticas públicas como fuerzas del bien, y que el cambio no solo podía venir desde arriba, sino también desde abajo. Su sueño, como el de Harris, era alcanzar un nuevo objetivo para su comunidad, no para sí mismo: crear un clima de opinión formada capaz de orientar las políticas públicas. Para ello, necesitaba contactar con otros jóvenes bien formados, como él. Y, al igual que en el caso de Harris, la invitación de Abir obtuvo respuesta y acabó formando un club, el Youth Policy Forum (YPF). Abir también pensó mucho en los protocolos: la neutralidad política, la cortesía y el respeto por las opiniones de los demás. En la actualidad, el YPF cuenta con doce mil miembros y más de treinta mil seguidores. Su mantra: «Personas, Política, Progreso», resume a la perfección el principio fundamental de que la política pública debe ser inclusiva. Descubrió que un grupo de jóvenes inteligentes y ansiosos por aprender resulta muy atractivo para personas mayores con ganas de transmitir sus conocimientos. Un ilustre grupo pasó a formar parte activa como miembros honorarios: el profesor Nurul Islam, eminencia entre los economistas bangladesíes; la doctora Hameeda Hossain, fundadora de Ain o Salish Kendra; el doctor Mashiur Rahman, asesor económico del primer ministro; y el doctor Mohammad Tareque, antiguo secretario de Hacienda.

El gran acierto fue organizar a los miembros y asesores en redes temáticas. Los interesados en el cambio climático o la protección del medioambiente se pueden unir a la red de medioambiente; los que lo estén en geopolítica, a la de política exterior. Hay redes de educación, sanidad, infraestructura energética, desarrollo económico para el empleo, género, así como una red de base para trasmitir

esas conversaciones a personas que no han tenido el privilegio de una educación universitaria. Cualquiera puede participar en debates espontáneos en sus plataformas de Facebook, y las discusiones más estructuradas se pueden ver en su canal de YouTube. YPF ha creado algunas alianzas con los medios de comunicación: en la actualidad, los periódicos publican artículos de opinión basados en hechos y bien escritos por sus jóvenes redactores.

Es más que una tertulia: muchos miembros están interesados en la acción. El grupo dedicado a las instituciones orientadas al desarrollo local organiza equipos que trabajan en las aldeas, donde hablan con las personas sobre sus preocupaciones y expectativas y lo que podrían hacer para satisfacerlas. Mentores experimentados en el trabajo de campo ayudan a la gente a concretar sus ideas y ponerlas en práctica. Esta faceta de la labor de YPF fue impulsada por un diputado que quería recibir información sincera sobre los problemas que enfrentaban sus electores. Otros diputados no tardaron en darse cuenta de que era algo que imitar, y eso aumentó la demanda del YPF y conectó a la organización con los políticos. Ese vínculo generó otra valiosa extensión de sus actividades, el Programa de Aprendizaje de Gobernabilidad, a través del cual los miembros de YPF realizan investigaciones importantes para los legislativos, como una manera de contribuir a un debate político basado en evidencias y, a la vez, aprender de primera mano el trabajo parlamentario. YPF se ha ganado el respeto con su experiencia: el ministro de Planificación le pidió que resumiera los voluminosos documentos del Plan Quinquenal y la Visión 2041 para que los diputados los puedan asimilar más fácilmente. Y, lo que es más interesante, está colaborando con políticos tanto del Gobierno

como de la oposición, brindándoles apoyo en la investigación de medidas políticas. De este modo, YPF fomenta la cooperación bipartidista en la formulación de las medidas políticas, algo inédito en el ámbito anterior de las dinastías rivales. Los políticos importan, pero los funcionarios son los verdaderos profesionales de la política: el foro cuenta con una red para que estos conozcan las nuevas investigaciones académicas y a su vez puedan transmitirles a los jóvenes miembros de YPF su experiencia profesional.

Esto es similar a lo que pasó en los primeros años del Rotary Club: expansión orgánica exponencial, poder de decisión descentralizado y un protocolo con fines específicos. YPF ya es una fuerza positiva a escala local y nacional. Y el tiempo juega a su favor: dentro de dos décadas, esta generación fundadora de YPF ocupará los puestos de mayor responsabilidad.

CÓMO SE IMPULSÓ EL CAMBIO EN EL PAÍS VASCO

En España, el País Vasco ha desarrollado una estrategia de transformación más ambiciosa y con mayor visión de futuro que el plan para la industria turística de Ruanda, en la que las ideas de participación comunitaria son totalmente explícitas.

Lo que hoy se conoce como la saga de Mondragón comenzó en 1941: el padre José, un joven sacerdote con una filosofía moral muy particular, fue destinado a un pequeño pueblo vasco. Como comunitarista, se propuso convertirlo en una comunidad de lugar en la que todos aceptaran su responsabilidad de contribuir al conjunto; los que más tenían debían dar el primer paso. Al igual que Paul

Harris, supo que uno de los objetivos de esta futura comunidad tenía que ser mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres. Pero el padre José sumó otro más: en el pequeño pueblo, devastado por la guerra civil española, no había oportunidades de progresar, por lo que primero había que generar comunidades de trabajo.

Los tiempos no eran propicios: España había quedado dividida y en ruinas tras la Guerra Civil, que había ganado el general Franco, simpatizante del fascismo. El país estaba fragmentado en comunistas, anarquistas, demócratas y fascistas. Además de esta fragmentación, la región vasca era étnica y lingüísticamente distinta del resto de España. En la década de 1940, los vascos se dividían entre quienes querían seguir siendo españoles, quienes deseaban un proceso político pacífico de secesión y quienes abogaban por la violencia.

El padre José pasó los primeros catorce años en el pueblo educando y formando a jóvenes que pudieran ser catalizadores de las comunidades de lugar y de trabajo en las que creía. Ya en 1955 contó con cinco personas a las que consideró plenamente preparadas para iniciar la siguiente etapa: los cinco crearon la empresa cooperativa Ulgor, que más tarde se convirtió en Mondragón.[*] En 1955, Franco estaba intentando desarrollar la economía española con una estrategia de sustitución de importaciones, no muy diferente de la de Julius Nyerere en Tanzania en la década de 1970. Dos diferencias resultaron decisivas. Mientras que la estrategia del padre José delegaba el poder de decisión en los pequeños grupos, en la estrategia tanzana recaía en los planificadores centrales. Y, mientras el padre José había pasado

catorce años formando a su primer pequeño equipo en técnicas empresariales, los planificadores centrales tanzanos no tenían ni formación ni experiencia. Las barreras franquistas a la importación crearon oportunidades de mercado para Ulgor, que, fiel a su filosofía rectora, siguió engendrando nuevas organizaciones cooperativas: una caja de ahorros, varias empresas manufactureras, una empresa de construcción y una serie de cooperativas locales de consumo. El objetivo de mejorar el nivel de vida de los pobres, compartido por todas estas empresas independientes, naturalmente hizo que aunaran sus recursos para el propósito común de crear una escuela de formación. Fieles a la norma de ayudar a los miembros más pobres mediante el sacrificio de los más privilegiados, todas aumentaron los salarios de los peor pagados por encima de la media nacional, al tiempo que pagaron a los altos directivos bastante menos que el valor de mercado.

Mientras Ulgor se transformaba en Mondragón, la región vasca atravesaba tiempos difíciles. Al igual que en Yorkshire del Sur, entre mediados de la década de 1970 y mediados de la de 1980 las industrias pesadas tradicionales se arruinaron, a lo que se sumó un recrudecimiento de la violencia política que dañaba la imagen internacional de la región. Pero, gracias a su diseño, el modelo empresarial de Mondragón era sólido, ya que reunía en cada negocio a personas sumamente cualificadas y con visión de futuro, inspiradas en un propósito moral. Además, como había pronosticado Robert Putnam, los hábitos de sociabilidad fomentados por la doble estrategia de crear comunidades de lugar y comunidades de trabajo reforzaron otras formas de capital social. Pese al legado de fragmentación, las personas se unieron en el Gobierno regional

vasco para aprovechar una nueva oportunidad: el Museo Guggenheim de Nueva York estaba buscando una nueva sede importante. Bilbao, la capital del País Vasco, no era para nada la elección obvia. Pero los bilbaínos se dieron cuenta de que supondría un cambio radical en la imagen de la región. Rápidamente, el Gobierno local se ofreció a invertir cien millones de euros en un nuevo edificio y a financiar su mantenimiento. La Fundación Guggenheim combinaría así su objetivo principal de acercar el arte al público con el propósito secundario de fortalecer una comunidad. Pero, aunque estaba dispuesta a apoyar el proceso de transformación, sabía que, como agente externo, no debía ser el catalizador. Necesitaba garantías de que se estaba produciendo un cambio desde el interior. Mondragón se convirtió en ese garante, tanto de forma directa por todos los logros que había cosechado como por los hábitos que habían hecho que su gestión fuera tan eficaz. Inaugurado en 1997, el museo dio un fuerte impulso a la incipiente industria turística.

Entre Mondragón, el Museo Guggenheim y un Gobierno regional sólido transformaron las oportunidades de la región: hoy es una de las zonas más prósperas de España. Con noventa mil empleados, Mondragón es la mayor empresa del País Vasco y una de las más grandes de España. Gestiona quince centros de formación orientados a la investigación, distribuidos en distintas ciudades de la región, que trabajan tecnologías importantes a nivel local. Estos centros contribuyen a que las empresas vascas se mantengan a la vanguardia de la competitividad. La norma que debe mantener estrecha la brecha entre los empleados peor pagados y los mejor pagados es hoy inferior a 1:5. Esto es radicalmente más igualitario

que la ratio 1:300 habitual en el sector empresarial anglosajón en la actualidad. La principal consecuencia es que los altos directivos de Mondragón se mantienen en sus puestos por su evidente compromiso con la filosofía de cooperación mutua y las responsabilidades que acarrean sus privilegios. Al pensar a largo plazo, la organización no solo ha conseguido preservar su competitividad, sino que ha acumulado un fondo de miles de millones de euros dedicados al bienestar de sus comunidades más necesitadas. Como era de esperar, se ha convertido en una institución que odian tanto los ideólogos de izquierdas como de derechas, pero, vista desde el hostigado centro anglosajón, resulta en alto grado atractiva.

Quizá no debería sorprendernos tanto el potencial que tienen los grupos comunitarios para impulsar el progreso y la prosperidad de forma tan radical, ya que la transformación económica más importante de la historia de la humanidad, la Revolución Industrial, fue promovida por un grupo así. La historia nos ofrece un ejemplo inspirador sobre el modo en que la exclusión social ha tejido lazos entre las personas, algo sumamente importante para otras comunidades que se encuentran afrontando la exclusión.

LOS CUÁQUEROS Y EL PODER DE LA GENTE DE LA PERIFERIA

Los cuáqueros eran religiosos disidentes que creían en una vida sencilla, pero con sentido, en la que todos los miembros de la comunidad tuvieran el mismo poder de decisión, una declaración que chocaba con la arraigada jerarquía de la Iglesia anglicana del

siglo XVIII. El propósito de la comunidad era ayudar a los menos afortunados, independientemente de quiénes fueran. A mediados del siglo XVIII, los pobres vivían una época muy sombría, como muestra *Gin Lane*, un famoso grabado de 1751 en el que se puede ver a un grupo de mujeres borrachas tiradas en la calle, rodeadas de niños llorando y hambrientos. Los cuáqueros resolvieron aplicar todo su ingenio y astucia para acabar con el negocio de los fabricantes de ginebra. Su objetivo no era prohibirla, sino ofrecer una nueva bebida más placentera, más barata de producir y más saludable. Nadie sabía si iba a funcionar, pero su ingeniosa esperanza consistía en descubrir la manera de aprovechar el potencial de los granos de cacao que los comerciantes traían de África Occidental, igual que se había hecho un siglo antes con los granos de café. Comparada al café, la química necesaria para transformar el cacao en chocolate era asombrosamente complicada. Con ese propósito en común, tres familias cuáqueras compartieron lo que habían aprendido en sus experimentos domésticos. Más de dos siglos después, siguen siendo apellidos muy conocidos en el negocio del chocolate: Cadbury, Rowntree y Fry. Tuvieron que hacer más de seiscientos ensayos hasta dar con la extraña fórmula química. Para conseguir que el cacao fuera más barato que la ginebra utilizaron toda su habilidad comercial: si bien en pequeños volúmenes la bebida era muy cara, cuando se fabricaba a escala se podían reducir los costes lo suficiente. Los cuáqueros hicieron mucho más que cerrar Gin Lane, este ejemplo es apenas una pequeña muestra de sus contribuciones a la humanidad.

Otro grupo de disidentes de la época eran los unitarios. Estaban en conflicto con la Iglesia anglicana porque negaban el concepto

teológico de la Trinidad. Uno de sus primeros miembros destacados fue Joseph Priestley, un químico que creía que el progreso se lograba mediante experimentos que hacían avanzar los conocimientos prácticos paso a paso y no a través de grandes teorías dogmáticas. El más célebre de sus muchos descubrimientos fue el oxígeno, que revolucionó el modo en que se comprendía el rol del corazón y de las arterias, y estableció nuevas reglas para la práctica científica. En 1762 se convirtió en clérigo unitario y sus creencias religiosas fueron un reflejo de las científicas: humanistas e integradoras. Rechazó tanto la idea de la Iglesia anglicana de que los no creyentes estaban condenados como la idea calvinista de que solamente los predestinados iban al cielo. Casualmente, al igual que los cuáqueros, este era otro grupo excluido, muy unido y deseoso de aplicar la ciencia experimental a fines provechosos para la sociedad.

Los cuáqueros y los unitarios no solo estaban marginados por sus creencias, sino que su propia ubicación los condenaba a ser periféricos. Rowntree y Priestley eran de Yorkshire; Cadbury, Fry y muchos cuáqueros eran de las Midlands del norte, mientras que el poder político y el prestigio social se encontraban en Londres. La primera organización moderna en promover la investigación científica, la Royal Society, se había fundado en Oxford en 1660. Pero estuvo abierta a los disidentes y un siglo más tarde sucumbió al mecenazgo de los aristócratas. Los experimentos científicos domésticos no estaban a su altura. Priestley y Rowntree no se mostraron nada complacientes con semejante pomposidad. Joseph Wright, el artista de las Midlands del norte, famoso por sus representaciones de la Revolución Industrial y sus principales protagonistas, también se sintió despreciado por las galerías de

Londres. En respuesta, insistió en firmar como Joseph Wright *de Derby*. En 1831, esta creciente irritación dio lugar a la creación de una institución rival de la Royal Society: la Asociación Británica para el Avance de la Ciencia. A diferencia de su predecesora, se tomaba en serio la investigación experimental y celebraba reuniones anuales organizadas en grupos paralelos de especialistas, que informaban y comparaban sus resultados. Tenía una única regla: las reuniones jamás se debían celebrar en Londres.

Los cuáqueros y los unitarios formaron pequeñas y excepcionales redes de innovación que sirvieron de semillero para un rápido aprendizaje. El erudito y biólogo evolutivo Joseph Henrich les atribuye el mérito de impulsar la innovación.[6] Lo más probable es que, de vez en cuando, hayan existido redes similares de innovación con propósitos claros en otras partes del mundo: Sumeria, China, Egipto, Persia, Grecia, Perú, Malí e Italia pueden presumir de ello. Sin embargo, Henrich está en lo cierto al considerar importantes a estos dos grupos porque en la década de 1770 también se estaban dando otras circunstancias poco comunes. La red de cuáqueros y unitarios fueron el último eslabón, y por lo tanto el decisivo, de la cadena que impulsó la Revolución Industrial.

El poder de estos pequeños pelotones en seis contextos distintos —el norte de Italia desde el siglo XVI, Chicago a principios del siglo XX, la Alemania de posguerra, Bangladés desde 1970, la región vasca de España desde la década de 1940 y la región norte de Inglaterra a finales del siglo XVIII— sintetiza la idea de que las personas modestas también pueden, a pesar de todo, desencadenar procesos tan

inspiradores como los atribuidos a los grandes líderes. La peculiaridad que las vuelve tan atractivas es el poder de decisión: fueron iniciativas abiertas a todos. En lugar de esperar a un gran líder, podemos sumarnos a un proceso de transformación participativo que construya instituciones eficaces, basadas en normas viables y comunicadas con eficacia a los ciudadanos.

Necesitamos hacerlo, porque otros ya están desarrollando procesos participativos con fines menos benignos. Las redes sociales son una tecnología de la que, no sin cierta dosis de ingenuidad, se esperaba que uniera a la humanidad. Los resultados en Etiopía han puesto en duda esas esperanzas. Antes de la llegada de Facebook, el país estaba saliendo rápidamente de la pobreza. Pero la red social integraba algoritmos diseñados por los cerebros más brillantes del mundo para mantener a la gente enganchada a la plataforma en el nuevo mercado africano. Cuanto mayor era el tiempo frente a la pantalla, mayores eran también los ingresos por publicidad. Frances Haugen, alta funcionaria de Facebook que denunció irregularidades, declaró bajo juramento ante el Parlamento británico que los algoritmos estaban diseñados de manera deliberada para alimentar opiniones extremas. En todo Estados Unidos había muchos inmigrantes etíopes de distintos grupos étnicos, como los oromo, los amhara y los tigray. Por desgracia, a menudo querían alimentar los agravios contra las minorías en sus regiones de origen: los «factores de estrés» entraban otra vez en acción.[*] Una terrible ola de violencia estalló cuando los grupos étnicos mayoritarios de cada región, incitados por la diáspora estadounidense, emprendieron una limpieza étnica. La violencia obligó a tres millones de personas a desplazarse dentro de Etiopía. La información que brindó la

denunciante demuestra que los altos directivos de Facebook sabían que esto estaba ocurriendo, pero permitieron que continuara porque era rentable. Sería trágico que el extraordinario potencial de los procesos participativos en sociedades como la etíope se desviara a fines tan perversos.

7

Prosperidad inclusiva

Muchos de los países más pobres se están quedando rezagados con respecto al resto de la humanidad y sumidos en una pobreza generalizada. Para salir, su mano de obra tiene que ser mucho más productiva. En varios de los países más ricos, ciertas comunidades sufren desventajas hereditarias. Para solucionarlas, es necesario igualar las oportunidades de vida.

Hasta el siglo xx, ninguno de esos objetivos se había alcanzado de forma categórica en ningún lugar. No existía ninguna sociedad que hubiera descubierto cómo el trabajador medio podía volverse altamente productivo, ni tampoco ninguna sociedad dispuesta y capaz de redistribuir los ingresos de forma eficaz entre todos los que se quedaban atrás. Si a nuestros antepasados les hubieran dicho que ambas cosas iban a ser factibles en un futuro no muy lejano, les habría parecido un milagro. Aunque el milagro de la productividad está hoy ampliamente extendido, combinarlo con una redistribución capaz de evitar el deterioro constante de las oportunidades de vida es un milagro menos frecuente que solo se da en los países nórdicos y bálticos, también en algunos de Asia Oriental.

Los que no tenemos la suerte de vivir en esas sociedades podríamos mejorar bastante si las imitáramos. Ni siquiera una altísima productividad puede compensar la desigualdad en las

oportunidades de vida. California es la región productiva más grande del planeta, pero en ella hay comunidades enteras atrapadas en una situación de desventaja hereditaria y se registran desigualdades extremas en los ingresos. La mayoría de los californianos dispondrían de unos ingresos sustancialmente superiores si su Estado tuviera un nivel de inclusión alto como el danés, aunque el precio a pagar fuera un nivel de productividad más bajo, como el de Dinamarca. California es un gran lugar para hacerse multimillonario, siempre que uno tenga el corazón de piedra.

Estos milagros son recientes y sumamente valiosos. Aún tenemos que comprender la mecánica de su funcionamiento, pero el proceso que hizo que Dinamarca los cumpliera requirió de unas habilidades políticas y sociales de las que carecía al principio y que han tardado décadas en construirse. Esas dos transformaciones son el tema principal de este capítulo.

COMPRENDER LOS MILAGROS

Hoy sabemos mucho sobre cómo aumentar la productividad promedio, pero no tanto sobre la inclusión. El milagro de la productividad no es ningún misterio. Se trata de un conjunto de cualidades, como la economía de escala, mediante las cuales la mano de obra de las sociedades de renta alta se vuelve productiva. El milagro de la prosperidad inclusiva es más misterioso, ya que solo unas pocas sociedades lo han experimentado. Dinamarca es la más notable de todas. Aun siendo un sombrío callejón sin salida, azotado por el viento, al borde del continente europeo y carente de recursos

naturales, encabeza varias listas mundiales. Al reducir radicalmente las diferencias entre las oportunidades de vida de unos y otros, los daneses se han liberado de la plaga de la injusticia contributiva, la acusación formulada por Michael Sandel contra los individualistas exitosos y complacientes.

La gran distancia que separa el milagro de la productividad, hoy tan común, y el milagro de la prosperidad inclusiva, todavía poco frecuente, surge de que las características indispensables para la productividad conllevan el importante riesgo negativo de profundizar la exclusión social. Los estudios sobre cómo mantener los beneficios evitando el lado negativo de la exclusión son recientes y escasos, pero, si se aprende de ellos, se puede aumentar la inclusión sin obstaculizar la productividad. La exclusión social genera una pérdida del talento, y la desesperación y la rabia provocadas por la exclusión hereditaria agravan ese desperdicio con daños económicos que impactan en toda la sociedad.

California es especialmente desigual incluso para los estándares estadounidenses, pero lo que es cierto para ella es cierto asimismo para el resto de Estados Unidos: el estadounidense promedio se encontraría en una situación económica mejor si su país tuviera un nivel de productividad menor y un nivel de inclusión mayor, como los daneses. Gran Bretaña tiene la doble desventaja de ser menos productiva que Dinamarca y también menos inclusiva. Al igual que California, Gran Bretaña es un excelente lugar para multimillonarios con el corazón de piedra, pero la gran mayoría de la población viviría mejor en Dinamarca.[*] La exclusión social hace que se desaproveche la potencial contribución de muchas personas con talento y provoca que la mayoría de los estadounidenses estén peor

que la mayor parte de los daneses. Estos datos llamativos no pasan desapercibidos ni siquiera a los más egoístas. También muestran un impacto decisivo: aunque está probado que el milagro de la productividad sucede antes que el de la inclusión, *son más rápidos cuando se combinan*. Las sociedades rezagadas pueden impulsar la productividad integrando los últimos hallazgos sobre inclusión. Si bien esas sociedades deben realizar algunos cambios culturales importantes orientados a aumentar rápidamente la productividad, no tienen por qué soportar la exclusión como precio de la prosperidad.

El aumento de la productividad empieza con el aprovechamiento de las *ventajas de la escala*. Históricamente, las primeras ganancias de este tipo fueron las tecnológicas, pero las economías modernas han ido mucho más allá: muchas ganancias de escala surgen de la agrupación de empresas, como en el caso de Kaluga. Dos tercios de los botones del mundo se fabrican en una ciudad china: al agruparse, los fabricantes de botones redujeron los costes entre sí. Pero la escala tiene muchos inconvenientes. Los trabajadores pueden sentirse ajenos al producto que fabrican, un mero engranaje en un proceso gigantesco. Y pueden sentirse ajenos también a la empresa, meros peones dirigidos por propietarios y directivos codiciosos. Ambas situaciones son negativas, pueden desmotivar a las personas y reducir su productividad.

Las sociedades más prósperas concilian la escala con la motivación. Lejos de sentirse ajenos al producto, los trabajadores de una planta grande pueden entusiasmarse si se sienten parte de su grandeza. Los obreros de las gigantescas fábricas de acero de Sheffield y de las enormes minas de cobre de Zambia estaban orgullosos de su papel: no eran un engranaje sin sentido, sino un

poderoso eslabón de una cadena con un propósito definido.[*] Lejos de sentirse alienados por una dirección ambiciosa, los trabajadores pueden empoderarse si se les asignan responsabilidades en las qué aplicar su profundo conocimiento de las circunstancias. Un espectacular caso paradigmático es el enfrentamiento sostenido en el mercado de automóviles estadounidense entre Toyota y General Motors. General Motors, que llegó a ser la empresa más rentable del mundo, quebró en 2009 a causa de una novedad de Toyota que fue incapaz de replicar.

La novedad no tenía que ver con ningún ingenio técnico, sino con la inclusión. Los directivos de Toyota se vestían igual que los trabajadores, almorzaban en el mismo comedor y renunciaban a gratificarse con grandes primas. Los altos directivos podían dirigirse a los trabajadores de la compañía usando un «nosotros» muy convincente. Utilizaron su posición de portavoces para fijar el objetivo común de introducirse en el mercado estadounidense con una estrategia clara: la principal ventaja de Toyota debía ser la producción de coches sin defectos. Para lograrlo, los directivos debían dar autonomía a los trabajadores. Los agruparon a lo largo de la cadena de producción en equipos, en «círculos de calidad», cada uno de los cuales era responsable de detectar los errores ni bien se producían. Tirando de una cuerda, cualquier trabajador podía parar toda la línea y avisar a los técnicos para que corrigieran el error, por ejemplo, un robot mal programado. Pero parar la línea costaba diez mil dólares por minuto. Al dar a los trabajadores el poder de tirar de esas cuerdas, los directivos demostraron una gran confianza. Y funcionó: la presión de los compañeros dentro de los equipos sirvió para vigilar el proceso, lo cual granjeó a Toyota una

valiosa reputación. Incluso cuando el director general de General Motors entendió cómo Toyota había logrado esa ventaja, no fue capaz de imitarla. Tras décadas en las que la dirección se había recompensado a sí misma con jets corporativos y grandes primas, al tiempo que había adoptado una relación de confrontación y verticalismo con respecto a los empleados, muchos de los trabajadores de la cadena de producción habrían tirado alegremente de esas cuerdas y llevado a GM a un punto muerto.[*] El director general de Toyota logró en su contexto corporativo lo mismo que Mette Frederiksen había logrado en el contexto de la gestión de la COVID-19: la gente se unió en torno a un nuevo propósito común que sentían que valía la pena. Toyota fue capaz de delegar la búsqueda de fallos por la misma razón por la que Mette Frederiksen pudo delegar la contención del contagio: habían gobernado de forma inclusiva y eso los hizo dignos de confianza.

Se podría decir que la principal ventaja de la escala es que permite obtener *beneficios de la especialización*. El agrupamiento chino de los fabricantes de botones es lo bastante grande como para albergar empresas altamente especializadas que responden a las necesidades específicas de la industria. Del mismo modo, dentro de una gran empresa como Toyota, los miles de operarios de la cadena de montaje se pueden complementar con pequeños equipos de trabajadores capacitados en especialidades muy concretas. El ejercicio favorece el aprendizaje en la práctica: los mejores cirujanos oftalmológicos de cataratas están en la India porque las operaciones se organizan como una cadena de producción, lo que les proporciona mucha más pericia que en otros lugares. Pero el aprendizaje en la práctica no se aplica solo al nivel de la destreza

individual, sino a empresas enteras especializadas en la fabricación de un producto. De hecho, el concepto fue pionero durante la Segunda Guerra Mundial en la fabricación de aviones.

Al igual que ocurre con la escala, la especialización también tiene su lado negativo. Realizar la misma tarea todo el día, todos los días, puede resultar tedioso. También puede provocar un exceso de confianza y generar silos de habilidades. El exceso de confianza es un peligro en las profesiones altamente cualificadas: los actuarios confiaban tanto en su modelo de cálculo de la longevidad que no tuvieron en cuenta la COVID-19. Incluso en 2020, mientras el contagio se propagaba con rapidez hacia el oeste desde China, su modelo predijo implacablemente un aumento de la longevidad. Su consiguiente asesoramiento a los fondos de pensiones fue por completo equivocado. Los silos de habilidades son frecuentes en el seno de las organizaciones: cada competencia se organiza en un departamento que compite por el presupuesto que otorga la dirección.[*] Cuando las empresas se especializan, pero necesitan hacer negocios entre sí, los silos de habilidades pueden reducir los intercambios entre ellas a meras transacciones impuestas solo por la redacción de un contrato.

La industria farmacéutica estadounidense cuenta tanto con empresas que tiran hacia abajo, como Purdue, como con otras que tiran hacia arriba, como Johnson & Johnson. Purdue pagaba a los médicos para que recetaran analgésicos altamente adictivos cuando hubiera sido mucho más seguro recomendar otros medicamentos más baratos y genéricos con un menor riesgo de adicción. Cuando se filtró la historia, Purdue quebró, pero sus propietarios, la familia Sackler, lograron conservar los diez mil millones de dólares que

obtuvieron por ella, y se protegieron de las demandas colectivas de indemnización de los adictos mediante interpretaciones parciales de los contratos que realizaron sus persuasivos y carísimos abogados. Johnson & Johnson, en cambio, fue pionera en instaurar un sistema en el cual el director general establece un objetivo común, delegando y capacitando a los empleados para que lo lleven a cabo. La compañía es una de las pocas que ha conseguido mantenerse como empresa líder durante un siglo.

Las sociedades más exitosas logran aprovechar las ventajas de la especialización sin sus desventajas. Uno de los beneficios secundarios de la crisis de la COVID-19 fue la rápida revalorización de los empleos de baja categoría, mal pagados pero esenciales; los limpiadores y los trabajadores de la salud realizan un trabajo rutinario que puede llegar a ser tedioso, pero era sumamente apreciado y obtuvieron una clara valoración social. Las profesiones y las organizaciones también pueden evitar el exceso de confianza que las encasilla en una mentalidad cerrada. Para honra de la profesión actuarial, en 2021 el presidente de su asociación internacional, Tan Suee Chieh, leyó una crítica a su propio método para la confección de modelos realizada por mi colega sir John Kay. Eso hizo que ambos reportáramos a sus miembros durante el año siguiente, lo que contribuyó a crear un nuevo consenso. La gran mayoría reconoció que el objetivo principal de su profesión era garantizar que tanto las estrategias públicas como las empresariales fueran sostenibles a pesar de las incertidumbres inevitables. A su vez, generó cambios en las prácticas de previsión que incorporaron la capacidad de recuperación ante una serie de escenarios creíbles, como una nueva pandemia. Probar una estrategia frente a una serie

de escenarios imaginables, método acuñado por Shell, es un artilugio muy valioso en condiciones de incertidumbre.

A medida que las empresas se especializan, pasan a depender unas de otras, ya sea como proveedoras o como clientes. Los inconvenientes de la especialización y de la necesidad de escala se pueden reducir construyendo relaciones de confianza: los fabricantes europeos de aviones se asociaron para crear Airbus, lo que permitió que empresas con pequeños mercados nacionales compitieran con empresas estadounidenses. A medida que las empresas se vuelven más interdependientes, necesitan una mejor conectividad: carreteras, camiones y empresas de transporte; puertos, barcos y compañías navieras; aeropuertos, aviones y compañías aéreas.[*] Y necesitan también financiación, que a su vez se convierte en un sector especializado. Pero, más que cualquier otro requisito para la productividad, el sector financiero viene acompañado del peligroso inconveniente que hoy denominamos financiarización.

Los peligros de la financiarización

En el mejor de los casos, las finanzas ayudan a las empresas a producir los bienes y servicios que necesita la sociedad moderna; en el peor, se convierten en un Frankenstein que se aprovecha de ellas. Las empresas financieras pueden hacer de las suyas: el afán de lucro a veces tiene un coste social. Si un financiero compra suficientes acciones de una empresa para lograr el control mayoritario, después puede aumentar sus ganancias incentivando a la dirección de la misma empresa con primas ligadas a los

beneficios. Los directivos obtienen sus primas recortando el mantenimiento y la inversión, decisiones que se pueden disimular con facilidad en las cuentas de la empresa. Pero los recortes no se pueden sostener durante mucho tiempo; antes de que se vuelvan evidentes, el financiero vende rápidamente la empresa a un fondo de pensiones con una prima que refleja un rápido pero ficticio aumento de los beneficios. Se trata de un artilugio útil para un inversionista, si bien es perjudicial para la empresa y el fondo de pensiones que la adquiere.[**]

Un sector financiero inflado empuja a las empresas al engaño y a la falta de sostenibilidad, y tienta a los gobiernos a hacer lo mismo. Dado que la deuda pública se sostiene con el poder de los impuestos, los gobiernos se pueden endeudar a un precio casi siempre más bajo que las empresas y los hogares. Pero la deuda pública es una cifra importante que a los gobiernos les gusta mantener por debajo de un objetivo anunciado. Las finanzas privadas pueden disfrazar el pasivo público mediante complejos acuerdos, como las asociaciones público-privadas, que suelen ser más costosas, aunque desplazan el pasivo fuera de las cuentas públicas. Se trata de un artilugio útil a corto plazo para los gobiernos, pero perjudicial y engañoso para los votantes.[*]

El sector financiero tiene una gran libertad de acción, por lo que los gobiernos compiten para atraer los empleos bien remunerados y los ingresos fiscales que esto aporta. Estados Unidos y Gran Bretaña tienen sectores financieros inflados y sistemas fiscales plagados de lagunas que permiten a los superricos minimizar los impuestos que pagan. Los ricos pueden y de hecho patrocinan a los políticos para lograr que se adopten las políticas que les gustan.[1] Dado que

tanto en ambas partes el sector financiero es el que ha generado más multimillonarios, se crea otro inconveniente nocivo.[**] Tales fortunas —como los doce mil millones de dólares del fundador de un fondo de inversiones estadounidense, David Tepper, y su equivalente británico, Michael Platt, con ocho mil millones de libras— se suelen considerar recompensas excesivas por actividades que por lo general redistribuyen la riqueza de los futuros pensionistas a estas personas. Un desequilibrio deslegitima los fundamentos morales de las prácticas que han generado la alta productividad. La política se polariza entre gobiernos atrapados en el mantenimiento del *statu quo* y antagonistas populistas que abogan por liquidar el sector financiero.

Esta polarización contrasta fuertemente con los países nórdicos, donde el sector financiero es lo bastante pequeño como para resultar útil. Los nórdicos tienen una de las cargas fiscales más altas del mundo. Dinamarca recauda el 53 por ciento de la renta nacional en impuestos, mucho más que Estados Unidos o Gran Bretaña, que rondan el 35 por ciento; sin embargo, en contrapartida, es probable que los daneses multimillonarios aporten algo de valor social. A cambio, lejos de ser vistos como depredadores deleznables, sus logros se celebran. Esto afecta incluso a su actitud ante las herencias. En Suecia, donde los impuestos son altos, se considera que quienes acumulan fortunas ya han pagado sus deudas: se les permite transferir su patrimonio a sus herederos sin pagar impuestos.

NECESITAMOS ESTADOS, PERO ROBUSTOS E INCLUSIVOS

La tentadora promesa de una prosperidad inclusiva está ahora al alcance de todas las economías modernas; para lograrlo, hace falta un Estado que capte gran parte de la renta nacional: un Estado robusto. Hay muchos países con estados *frágiles* y algunos en los que el Estado ha desaparecido por completo, pero ninguno de ellos es próspero.[*] También hay muchos estados que son grandes pero no robustos. Son grandes solo porque están inflados por actividades socialmente inútiles, como la burocracia. Una distorsión perversa de los estados robustos son los que se vuelven *depredadores*. Están controlados por un reducido y selecto grupo que utiliza el enorme poder estatal para desplumar a los demás en su propio beneficio, al tiempo que obstruye los procesos de cambio político para conservar el control. Los estados frágiles y los grandes estados no pueden hacer nada, los estados depredadores son aún peores: necesitamos estados robustos como Dinamarca.

El Estado danés es robusto y utiliza sus cuantiosos ingresos para ser inclusivo. Este tipo de estados mantienen su éxito combinando dos procesos que se refuerzan. Uno es el círculo virtuoso por el que los éxitos colectivos del pasado que derivaron de la cohesión social generan expectativas de éxito futuro e inclinan a la gente a confiar en los objetivos del Estado. El otro es que la igualdad de oportunidades de vida hace que las personas con más éxito de la sociedad sean conscientes de que sus hijos o nietos pueden pasar a formar parte de la mitad más pobre de la distribución de la renta. Como lo normal es que se preocupen por el futuro de sus hijos y nietos, están a favor de las políticas de altos impuestos necesarias

para igualar las oportunidades de vida. De ese modo, si se produjera un descenso de su prole, este no sería significativo.[2] Tanto el Estado británico como el estadounidense son robustos, pero desperdician su potencial para ser inclusivos, lo que genera que quienes triunfan protejan a sus hijos y nietos con privilegios. Los injustos privilegios del éxito hereditario los inducen al desdén y la negligencia hacia las comunidades que sufren desventajas hereditarias. Estados Unidos tiene ahora dos grupos distintos que se benefician de esta clase de éxito: los ricos herederos del dinero familiar, repartidos por todo el país, y la élite educada, concentrada en torno a las ciudades con universidades de élite. La petulante postura moral de estas dos comunidades de éxito hereditario es la contrapartida no reconocida del desesperado síndrome de fracaso hereditario.

Un buen ejemplo de esos estados depredadores controlados por intereses mezquinos en vez de por la prosperidad inclusiva son los países que antes fueron comunistas. Eran hiperintrusivos, interferían en todas las facetas de la vida y, sin embargo, a pesar de fallar completamente a su pueblo, se aferraron al poder durante décadas. Corea del Norte y la Rusia de Putin son dos legados remanentes de ese vasto y trágico experimento del siglo xx.

Las grandes sociedades estatales que dominan el fracaso social son hoy más comunes que esos estados depredadores. Nigeria ha sido una de las democracias ricas en hidrocarburos que han gastado sus ingresos derivados del petróleo en un Estado hinchado que concede privilegios clientelistas a una élite política pequeña pero rival. Las diversas facciones que la componen dedican la mayor parte de sus energías a competir por el control de los ingresos del

petróleo, coincidiendo en un único propósito común de la élite: mantener bajos los impuestos. Mientras están en el poder, trasladan su riqueza al extranjero, fuera del alcance del siguiente régimen, vaciando así su país de inversión privada. Argentina, otra gran democracia estatal, también oscila entre líderes populistas rivales. A falta de petróleo, emplean el dinero público en redes clientelares que hipotecan el futuro. Sus gobiernos han pedido enormes préstamos al FMI, al Banco Mundial y a bancos extranjeros, deudas que constituyen un enorme pasivo para la siguiente generación. Sudáfrica es una variante de esta situación: al igual que Argentina, es una democracia en las precarias manos de líderes populistas que dirigen redes clientelares. Su estrategia también ha consistido en saquear el futuro, pero descuidando la inversión pública en vez utilizar la deuda.

Una diferencia clave entre el modelo de Estado robusto altamente funcional de los países nórdicos y estos estados disfuncionales —algunos depredadores, otros simplemente grandes— es que la Administración de los primeros no ha sido controlada por intereses mezquinos. Los estados nórdicos aspiran a cumplir objetivos reconocidos como valiosos por sus ciudadanos. En la medida de lo posible, se desarrollan en colaboración con la sociedad civil y se delegan en los niveles más bajos de la Administración, capaces de llevarlos a cabo. Al igual que en Toyota, la mano de obra responsable de cada objetivo es en buena medida autónoma, motivada por la adhesión mutua a un objetivo común. Esto permite al Estado desempeñar con eficacia una gama muy amplia de funciones. El Estado se robustece por una buena razón: si se

asignan muchas funciones al sector público, este refuerza el mutualismo.

Las ventajas de un Estado tan amplio se volvieron evidentes cuando algunos países nórdicos empezaron a desmantelarlos: lo *redujeron*. Nueva Zelanda fue pionera en la idea de reducir el Estado a finales de la década de 1970. Sus agricultores habían perdido el acceso al mercado británico cuando Gran Bretaña ingresó en la Comunidad Europea y adoptó la política agrícola común. El Gobierno neozelandés se dejó llevar por el pánico y aplicó recortes presupuestarios que sacrificaron las políticas de inclusión en favor de la nueva máxima de Milton Friedman de que el «mercado es el que sabe». Vigorizada por el ejemplo anglosajón y las exageradas previsiones de lo que lograría, la nueva ideología se extendió por toda la esfera anglosajona durante la década de 1980. Se puso de moda privatizar muchas funciones del Estado.[*] Un gran número de estas privatizaciones no salieron bien, sobre todo cuando se las combinó con una financiarización. Las funciones estatales recién privatizadas tenían pocos incentivos para perseguir el interés público. Para rectificar el problema se creó una serie de nuevas agencias reguladoras públicas. Se exageró desmesuradamente la capacidad del Estado para regular estas actividades. Las empresas sabían mucho más que los reguladores y encontraban la manera de evitar las normas: los intereses mezquinos se infiltraron dentro del poder de las democracias anglófonas. Estos conflictos de intereses solo se habrían podido evitar si el Estado hubiera seguido al mando. [3]

Somalilandia: una sociedad pobre que creó un Estado inclusivo

Somalilandia es una anomalía poco conocida. En su día fue una colonia británica, vecina septentrional de la Somalilandia italiana en la costa del Cuerno de África nororiental. Tras su independencia, Naciones Unidas reconoció a ambas por separado. La Somalia británica se convirtió en Somalilandia, mientras que la Somalia italiana pasó a ser Somalia, pero sus líderes pronto decidieron fusionarse para que las Naciones Unidas volvieran a reconocerlas como una sola entidad, llamada Somalia.[*] La fusión no funcionó. El Estado unificado fue tomado por un autócrata depredador de la Somalia italiana que trató de centralizar el control en la capital, Mogadiscio, muy al sur de Somalilandia. La falta de inclusión provocó un movimiento separatista en Somalilandia. Una vez derrocado el autócrata, en 1991, Somalia se fragmentó en una guerra de bandos y Somalilandia aprovechó su oportunidad para separarse *de facto*, pero el hecho de ser reconocida legalmente como parte de Somalia impidió que Somalilandia recibiera ayuda. Los gobiernos de otros estados solo podían tratar con ella a través del Gobierno de Somalia, y lo mismo sucedía con el Banco Mundial, el FMI, el Banco Africano de Desarrollo y los organismos de la ONU, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y UNICEF. A pesar de ser una de las sociedades más pobres del mundo, no recibe ninguna ayuda. Pero ese abandono tan extremo también la ha dejado libre de las injerencias extranjeras.

Por su parte, Somalia se convirtió en una catástrofe humanitaria, fracturándose en cinco partes distintas, todas acosadas por la guerra y el hambre, mientras que Somalilandia está en paz, su Gobierno

controla el territorio y, aunque es muy pobre, el Estado se ha vuelto inclusivo. Se trata de un caso excepcional: un Estado que ha logrado el milagro de la inclusión, pero no el de la prosperidad. Cabe imaginar que la diferencia entre Somalilandia y el resto de Somalia representa un ejemplo a favor del colonialismo británico sobre el italiano, pero una explicación más creíble es que constituye un buen reflejo de su pueblo, sus líderes y su libertad frente a la injerencia extranjera.

El camino hacia un Estado integrador comenzó en 2000 con un proyecto de Constitución redactado por los ancianos de los principales clanes. A continuación, este se divulgó ampliamente para someterlo a un largo proceso de consulta ciudadana, seguido de un referéndum con una alta participación y un respaldo abrumador. Preveía dos cámaras legislativas: una de ancianos elegidos en cada clan y otra elegida directamente por todos los ciudadanos. La legislación tendría que ser aprobada por ambas cámaras y refrendada por un presidente elegido por sufragio directo. Así se creó una estructura de gobierno sólidamente integradora: una coalición de los principales clanes para compartir el poder, con fuertes controles y mecanismos de equilibrio para evitar la aparición de políticas clientelistas. Una vez establecido el reparto efectivo del poder, la máxima prioridad fue instaurar una seguridad eficaz. Sin donantes que interfirieran en la forma de gastar el presupuesto, *la mitad se destinó a fusionar las milicias de cada clan para formar una fuerza nacional efectiva*. Si los donantes extranjeros hubieran tenido poder sobre las prioridades presupuestarias, habrían vetado ese uso, a pesar del buen criterio dado el contexto.

Somalilandia se parecía a los países nórdicos no solo en la participación activa de los ciudadanos, sino también en una distribución muy igualitaria de los ingresos, aunque esta igualdad no reflejaba un Estado eficaz lo suficientemente robusto como para lograr la inclusión, sino una economía tan excepcionalmente rudimentaria que las oportunidades de obtener ingresos elevados eran casi nulas. El camino secuencial hacia la democracia multipartidista también fue astuto. Se retrasó el potencial efecto disgregador de los partidos políticos. Solo se permitió su formación una vez aprobada la Constitución, elegidos el presidente, los ancianos y los representantes en las dos cámaras, y establecido el ejército nacional. Como reflejo de las preocupaciones de Julius Nyerere cincuenta años antes, solo se permitieron tres partidos. La limitación tenía por objeto obligar a los partidos a organizarse en función de ideas y estrategias y no de clanes, que eran demasiados. Con un presupuesto asignado previamente al ejército y una economía tan rudimentaria, los partidos se unieron en torno a formas prácticas de favorecer la aparición de empresas. Por ejemplo, en Somalilandia predominaba el pastoreo y el ganado se exportaba al Golfo. Resultó muy útil disponer de un servicio público común para verificar que el ganado exportado estuviera libre de enfermedades. Del mismo modo, al autorizar la competencia de proveedores de telecomunicaciones, los teléfonos móviles y el dinero móvil —esto es, los servicios financieros que se prestan a través de ellos—, hicieron más sencillas las transacciones y facilitaron las remesas de la gran diáspora de Somalilandia.[4]

Dado que Somalilandia sigue siendo extremadamente pobre, no es un ejemplo que confirme las tesis antiayuda que suelen esgrimir los

libertarios de la derecha política, pero es coherente con el argumento de que resulta conveniente posponer tanto la ayuda como la democratización hasta que la sociedad encuentra la fuerza para unirse en torno a una estrategia común. La prospección petrolífera frente a las costas de Somalilandia parece haber descubierto reservas de crudo comercialmente viables. En Botsuana, donde Seretse Khama había forjado un propósito común, el descubrimiento de diamantes proporcionó un flujo de ingresos sin condiciones que permitió su rápida transformación. Dado que el pueblo de Somalilandia también ha forjado un propósito común, ahora podría ocurrir algo similar en Somalilandia.

Lo pequeño no siempre es hermoso: el caso de Malaui

Al igual que en Somalilandia, el Estado de Malaui es demasiado pequeño para ser eficiente. Pero, a diferencia de Somalilandia, a pesar de su fragilidad ha sido tomado por mezquinos intereses políticos que expolian los limitados ingresos que obtiene. Antaño una autocracia, en 1994 los malauíes derrocaron a su viejo gobernante, que llevaba veintiocho años en el poder. Se convirtió en una democracia multipartidista y, como una de las nuevas democracias más pobres del mundo, empezó a atraer grandes flujos de ayuda. El nuevo presidente nombró a algunos ministros admirables, pero prometió demasiado y no cumplió. Como me explicó un exfuncionario desesperanzado, con la democracia se produjo un cambio, aparentemente insignificante, en la línea de rendición de cuentas. Los altos funcionarios de cada ministerio —los secretarios

permanentes que autorizaban las decisiones de gasto— antes dependían de su homólogo en el Ministerio de Hacienda. Ahora solo rendían cuentas a su ministro. El cambio en la rendición de cuentas tuvo profundas consecuencias: un ministro que lo deseara podía saquear el presupuesto del ramo a su cargo sin el escrutinio del Ministerio de Hacienda ni de nadie, con las previsibles consecuencias. En cuanto unos pocos ministros empezaron a robar de sus presupuestos y a llevar una vida más lujosa, los ministros honrados se vieron presionados por sus familias para hacer lo mismo. Solo un liderazgo decisivo del presidente, al estilo de Lee Kuan Yew, podría haber impuesto la honradez. No fue el caso: tras una década decepcionante, murió en el cargo.

Le sucedió el presidente Mutharika, que creó una red de clientelismo familiar. Su régimen era tan evidentemente depredador que pronto se hizo famoso entre los inversores, que por entonces financiaban una parte sustancial del presupuesto. Como cortina de humo para hacer creer que se trataba de un Gobierno inclusivo, eligió como vicepresidenta a una mujer, Joyce Banda, solo para marginarla una vez nombrada. Al verse excluida de toda influencia y cada vez más vulnerable, acudió a mí en busca de ayuda, y así fue como la conocí. Cuando en 2012 el presidente Mutharika también murió en el cargo, quedó al descubierto el talón de Aquiles de su sistema de patrocinio familiar: según la Constitución, ella debía asumir automáticamente el cargo. Peter Mutharika, hermano del presidente fallecido y también ministro, trató de anular la Constitución y dar un golpe de Estado. Con gran valentía, la vicepresidenta Banda reclamó el cargo y se convirtió en la favorita de la comunidad internacional. La ayuda llegó a raudales, y al año

siguiente la presidenta Banda me invitó como asesor. Para entonces yo ya me había dado cuenta de que para convertirse en portavoz de la gente necesitaría convencer a los ciudadanos escépticos de sus intenciones mediante alguna acción que sacrificara su propio interés. Sugerí que, dado que su predecesor se había caracterizado por el clientelismo familiar, ese era el temor fundamental que había que disipar. Podría, por ejemplo, emular el modelo nórdico. Una práctica habitual en los países nórdicos es hacer públicos los bienes de los principales ministros. Cuando la presidenta Banda descartó esa idea por considerarla irrelevante, me preocupé un poco. No soy un gran detective, pero bastó una pequeña investigación para descubrir pruebas incómodas. Me retiré discretamente, los ciudadanos siguieron sin estar convencidos de su fiabilidad y perdió las siguientes elecciones frente a Peter Mutharika.

Pensé que no tenía nada qué aportar a menos que se produjera un cambio profundo en Malaui, y decidí no volver. Pero a veces la esperanza nubla el sentido común. Tras leer algunos de mis primeros trabajos sobre cómo los lugares rezagados pueden recuperarse, un importante asesor convenció al nuevo presidente para que me invitara a volver. Me propusieron que diera una charla pública sobre cómo la sociedad podría iniciar el cambio, y que luego regresara periódicamente. Al principio parecía que el proceso tenía cierto éxito. Se creó una nueva comisión, formada por un grupo de jóvenes malauíes muy capaces. El ministro de Educación se mostró entusiasta, deseoso de probar nuevos planteamientos menos verticalistas de enseñanza y de aprender de lo que funcionaba. En el contexto adecuado, nuevas ideas y datos imparciales pueden ayudar a catalizar el cambio. Pueden ser acogidos tanto por un presidente

dispuesto a sacrificar su propio interés como por un movimiento más amplio y ascendente. En retrospectiva, esas condiciones nunca se cumplieron, y quizá mi regreso fue un error de sentido común. En cuanto percibí que el presidente no estaba dispuesto a sacrificar sus propios intereses, me retiré para evitar que mi participación fuera interpretada como un apoyo. Peter Mutharika perdió las siguientes elecciones y sus oponentes formaron un frente unido para derrocarlo.

La nueva alianza entre partidos, con un presidente mayor y un vicepresidente joven y dinámico, parecía ser por fin la oportunidad de transformación que Malaui necesitaba desde hacía tiempo. La comunidad de inversores deseaba que volviera, así que regresé, pero lo que descubrimos mi mujer y yo fue desalentador. Los nuevos políticos no eran mejores que sus predecesores. El centro del saqueo fiscal lo constituían ahora las adquisiciones militares, en las que un velo de secretismo se justificaba ante los contribuyentes con espurios discursos sobre la seguridad nacional. Pero, aunque eso protegía al Gobierno del escrutinio de los inversores y los ciudadanos, el saqueo no se limitaba al Ministerio de Defensa. En 2022, el poder había quedado en manos de intereses mezquinos. A pesar de la democracia electoral, la corrupción se había generalizado en los niveles más altos de la política y la función pública. Una triste lección de la experiencia de Malaui es que, aunque sus presidentes en ejercicio han sido derrotados con regularidad, su destitución no ha impedido un sistema político clientelar: la democracia electoral no es condición suficiente para un Estado integrador. Tampoco es necesaria: el enfoque más prometedor para los malauíes que buscan

el cambio es poner en marcha un proceso ascendente análogo al Foro Político de la Juventud de Bangladés.[*]

CÓMO CONVERTIRSE EN DINAMARCA

En ninguna de estas situaciones tan distintas entre sí el Estado ha alcanzado las competencias que desarrollaron los nórdicos. Los estados depredadores y Malaui, aunque muy diferentes en casi todo, comparten el problema común de que los altos cargos del Estado obstaculizan el cambio porque se benefician del saqueo. Algunas partes del Estado son una amenaza y deben reducirse. Invertir dinero público en esos estados no hace sino agravar el problema: simplemente aumenta la rapiña de esos mezquinos intereses.

En la actualidad, los estados nórdicos asumen una amplia gama de funciones, pero no siempre ha sido así. Dinamarca no ha tenido siempre una gestión inclusiva: a mediados del siglo XIX era una sociedad empobrecida y gobernada por una aristocracia brutal y egoísta. Una élite depredadora vivía en el lujo, mientras que los campesinos pobres eran asesinados, colgados de los árboles y abandonados como carroña para desalentar las protestas. La transición de esa época a la Dinamarca moderna fue complicada. Los propios daneses la han olvidado en gran medida: cuando las agencias de ayuda danesas asesoran a Malaui o a Perú, no hablan de su propia transición de finales del siglo XIX. Ni deberían hacerlo porque no sería pertinente; el mundo de los rezagados del siglo XXI es radicalmente distinto del de los estados nórdicos del siglo XIX.

DANIDA, la agencia de ayuda danesa, inevitablemente mide sus consejos en función de los triunfos del Estado danés moderno, pero eso puede ser muy engañoso. Aunque atractivas y seductoras, la mayoría de las funciones bien desempeñadas por un Estado robusto que se guía por una gestión inclusiva no se desarrollarían bien en las condiciones tan distintas de Malaui. Las transiciones de Rusia y Malaui hacia un Estado robusto e inclusivo serán complejas y, por supuesto, radicalmente distintas, pero una característica común es que ninguno de los dos podría aprender mucho de la Dinamarca contemporánea. Incluso el Gobierno de Somalilandia, que trata de construir un Estado eficaz desde cero, podría aprender más de un lugar similar situado una o dos décadas por delante de ellos, donde aún no se ha desmontado el andamiaje de la construcción del Estado.

El objetivo de una prosperidad inclusiva ya es técnicamente factible, los milagros ya no son misterios, pero las capacidades políticas y sociales que necesita un país para ponerlas en práctica tardarán varios años en implantarse. Del mismo modo que Dinamarca tardó décadas en convertirse en una sociedad próspera e inclusiva, los saltos instantáneos son quimeras: la presión internacional para darlos es, en el mejor de los casos, ingenua.

A continuación profundizaré en los aspectos prácticos de estas transformaciones. Empezaré por la política y los artilugios del cambio más habitual y socialmente perturbador al que se enfrentan las sociedades pobres: la urbanización. Ningún país del mundo ha llegado a ser productivo sin ella. Pero no todos los que se urbanizan llegan a ser productivos. Y ninguno que sea pobre e inicie un programa de urbanización debería intentar imitar a Copenhague: es

una buena ciudad, pero solo funciona porque ya cuenta con muchas otras cualidades de una sociedad próspera e inclusiva.

8

Urbanizar: ¿un paraíso o una trampa mortal?

La mayoría de los habitantes de los países de renta alta vivimos en ciudades que funcionan bien. Lo consideramos algo natural, nos quejamos de sus defectos y a veces fantaseamos con la felicidad rural. Pero nuestras ciudades son la prueba de que la urbanización se ha llevado a cabo con éxito en reiteradas ocasiones. La mayoría de los países rezagados siguen siendo predominantemente rurales, pero se están urbanizando a una gran velocidad. Con independencia de las políticas gubernamentales, se espera que para 2050, África y Asia Central, las dos regiones más pobres del mundo, estén urbanizadas: se prevé que la población urbana del continente africano se triplique. Desde el punto de vista económico, se trata de una transformación estructural fundamental y, por lo tanto, una muy buena noticia: las comunidades pequeñas y aisladas están condenadas a la pobreza y un proceso de urbanización exitoso es del todo factible.

Bien hecha, una rápida urbanización aumenta la productividad de la gente: ofrece una conectividad sencilla que facilita la escala y la especialización. Ninguna sociedad ha aumentado la productividad de su población a un nivel confortable sin ella. El país menos urbanizado del mundo, Papúa Nueva Guinea, sufre «carencias extremas».[*] Una rápida urbanización no es un mero espectáculo

secundario para unos cuantos analistas políticos, sino un proceso fundamental para muchos millones de personas a las que el crecimiento mundial ha dejado atrás. La cuestión es si se trata de un ascensor hacia la prosperidad inclusiva o de un callejón sin salida que deja a todos sumidos en la frustración. La urbanización además puede reforzar el capital social, uniendo las múltiples identidades locales de un país, como clanes o tribus. Las diferentes comunidades de Papúa Nueva Guinea están tan mal comunicadas que el país se encuentra fragmentado en más de mil lenguas diferentes y tiene una larga historia de violencia entre las comunidades.

Uno de los triunfos de Lee Kuan Yew fue aprender a manejar los artilugios cognitivos y las herramientas de una gobernabilidad inclusiva que hacen que una ciudad sea productiva y habitable, cuadruplicando en el camino la población de Singapur hasta los seis millones de habitantes. Pero, aunque sobran los ejemplos de ciudades exitosas, algunas han crecido a una velocidad extraordinaria sin volverse jamás ni productivas ni habitables. Dar es Salaam ha crecido más rápido que Singapur, tiene más de siete millones de habitantes, aunque la mayoría viven en asentamientos precarios y en la pobreza. Un proceso de urbanización eficaz es posible, pero la transición desde una sociedad rural no es nada sencilla. Al igual que otros factores de la espiral ascendente, plantea enormes desafíos de coordinación que los mercados por sí solos son incapaces de gestionar.

Entre otros problemas, hay un evidente fallo del mercado que empuja el crecimiento urbano hacia la aglomeración. Si la gente acude en masa a una ciudad, esta se verá muy pronto colapsada, a menos que las infraestructuras de transporte también crezcan al

mismo ritmo. A medida que la aglomeración empeora, la mayor parte de los costes recaen sobre los anteriores residentes, no sobre los recién llegados que la provocan. Pero, mientras la ciudad continúe ofreciendo mejores oportunidades que las zonas rurales, la gente seguirá llegando a ellas. La pesadilla potencial es que arrastren la productividad a los niveles rurales. Una de las ciudades más disfuncionales que conozco es Freetown, la capital de Sierra Leona. Sus infraestructuras siguen siendo apropiadas para la minúscula población de treinta y cinco mil habitantes, anterior a la independencia, pero la ciudad ha crecido hasta alcanzar el millón de habitantes luego de una guerra civil en la que ni el Gobierno nacional ni el local fueron capaces de construir nuevas infraestructuras. Sierra Leona es una democracia pacífica, pero el Gobierno se enfrenta al enorme desafío de modernizar las infraestructuras de una ciudad mucho más poblada, que cuenta apenas con unas cuantas carreteras angostas.[*] La modernización ha quedado bloqueada por obstáculos políticos y financieros. El ministro de Transporte explicó el problema político: una coalición de personas muy poderosas ha obstruido el proceso. Familias influyentes han levantado sus casas en sitios en los que hoy hace falta trazar carreteras: es imposible demolerlas. Yo conozco muy bien el obstáculo financiero: el coste de readaptar las infraestructuras es, en promedio, el triple que el de instalarlas en un sitio despejado.

Las fuerzas del mercado también pueden distorsionar el modelo nacional de urbanización favoreciendo a la ciudad más importante: el resto de las ciudades quedan rezagadas. Es lo que ocurrió en Colombia: parece que la ciudad más atractiva para realizar

inversiones privadas a largo plazo es siempre la capital. Ya es la ciudad más grande y sigue creciendo rápidamente. En 2023 tuve la oportunidad de hablar con la alcaldesa sobre el futuro de Bogotá. Le preocupaba el hecho de que, si no se rediseñaba la política a nivel nacional para ayudar a otras ciudades, Bogotá iba a acabar volviéndose inmanejable. Esos temores ya eran una realidad en Ciudad de México, con más de treinta millones de habitantes. Tokio también tiene más de treinta millones de habitantes, y sigue creciendo, a pesar del descenso general de la población de Japón. Pero Japón se enriqueció antes de que Tokio se volviera gigantesca y pudo financiar los enormes costes en infraestructura de la expansión de la ciudad de tal forma que, incluso cuando la población alcanzó los treinta millones de habitantes, seguía siendo razonablemente funcional, aunque con largos desplazamientos y condiciones de vida hacinadas. Por el contrario, México D. F. se volvió una ciudad grande antes de que el país tuviera los recursos para convertirla en una ciudad manejable: hoy se enfrenta a un problema de reconversión de las infraestructuras terriblemente costoso.[*]

Si bien las fuerzas del mercado tienen límites evidentes, también los hay en la planificación centralizada a cargo de un ministerio nacional de urbanismo: son demasiadas las tareas cuando «el Gobierno es el que sabe». Incluso en pleno centro de Moscú, donde tienen sede los planificadores urbanísticos, el flujo de tráfico es irremediablemente ineficaz. Y, más allá de la capital, el ministerio está demasiado alejado de las ciudades del resto del país como para conocer cada contexto local. Las ciudades de Siberia que fueron planificadas en Moscú son hoy auténticas tragedias. Urbanizar bien no es un proceso automático ni evidente. Una ciudad es tanto un

lugar para trabajar como para vivir. Debe permitir que los trabajadores sean productivos sin sacrificar su calidad de vida.

CÓMO HACER CIUDADES PRODUCTIVAS Y HABITABLES

Una ciudad productiva debe ser capaz de ofrecer a su población activa las ventajas de una conectividad sencilla. Los trabajadores necesitan acudir a sus puestos de trabajo, las empresas necesitan que sus productos lleguen a los consumidores y, puesto que las empresas tienen que especializarse, necesitan estar bien conectadas entre sí. Una ciudad habitable debe ofrecer a sus residentes las ventajas de una vivienda digna y asequible. Las tecnologías de conectividad y la vivienda se pueden clasificar en jerarquías de sofisticación: a medida que se asciende en esas jerarquías, ambas avanzan al mismo ritmo.

En el escalón más bajo de la tecnología de conectividad se encuentra el desplazamiento a pie, cuya única infraestructura necesaria son las aceras. Cuando la urbanización se hace mal, como ocurrió en Nairobi, este se convierte en el medio más habitual de desplazamiento de los trabajadores. Es el medio de transporte más barato, pero hace perder demasiadas horas al día. Ante los largos desplazamientos a pie, muchas personas sacrifican su calidad de vida con tal de reducir la distancia al trabajo: se hacinan en viviendas cercanas al centro de la ciudad. El grado de hacinamiento de esas viviendas depende, a su vez, de la tecnología aplicada a la vivienda. La tecnología de vivienda más barata es la chabola: al tener una única planta, no necesita cimientos. Pero un inmueble de

una única planta cerca del centro de la ciudad supone un uso muy extravagante del suelo: si hubiera que comprar el terreno para conseguir una parcela, las chabolas serían tremendamente caras para el poco espacio que ofrecen. El hecho de tener que comprar el terreno nos remite a la cuestión de si se han resuelto o no los derechos de propiedad de la tierra: en la ciudad ruandesa de Kigali fueron registradas todas las parcelas, pero en las ciudades vecinas de Dar es Salaam y Nairobi no. Si los derechos de propiedad son confusos, la forma más barata de adquirir tierra es ocuparla y esperar que no te desalojen.

En el corazón de Nairobi se encuentra el enorme barrio marginal de Kibera. Aunque solo ocupa un kilómetro y medio cuadrado, se suele afirmar que es el barrio marginal más poblado de África, y según las mejores estimaciones viven en ella unas doscientas cincuenta mil personas. Por encontrarse en el centro de la ciudad, podría pasar a formar parte del distrito central de negocios, lo que mejoraría enormemente su contribución a la economía. Según una valoración rigurosa, mantener su uso actual, de escaso valor, supondrá una pérdida futura de unos dos mil millones de dólares para la economía local. Sin embargo, las decisiones están bloqueadas porque la propiedad de la tierra es objeto de disputa. Los propietarios legales de las tierras de Kibera son un pequeño grupo de familias muy bien acomodadas: generales, altos funcionarios y políticos. Pero ellos no viven allí y sus reivindicaciones de propiedad son recientes, ya que surgen de su posición privilegiada de cara al registro gubernamental. Las familias que viven allí son ocupantes ilegales, muchos de los cuales llevan viviendo en la misma parcela desde varias generaciones atrás. Un intento de

desalojo por parte de las personas bien conectadas cuyos apellidos figuran en el catastro provocaría, como es comprensible, grandes amotinamientos en el centro de la ciudad. Los presidentes temen que se produzcan amotinamientos cerca de su sede de gobierno, por lo que un desalojo masivo resulta impensable. Como consecuencia, han caído en un punto muerto en el que no pueden modificar el uso del suelo. Los residentes pagan el modesto alquiler que se pueden permitir a los propietarios registrados. No existe ningún mecanismo de mercado que permita rentabilizar esos dos mil millones de dólares de valor, y el proceso político de negociación necesario para alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso requiere de unas medidas de gobierno inclusivo que no se producen desde hace tiempo.

La solución más obvia a la ocupación ilegal es otorgar a las personas que ocupan la tierra los derechos sobre ella, como se hizo en Kigali. Pero, si el proceso no se hace bien, se genera el clásico dilema del riesgo moral, por el cual la ocupación se convierte en oportunismo. Para Kampala, la principal ciudad de Uganda, un aspecto clave en la mejora de la conectividad fue la ampliación de la larga y estrecha carretera al aeropuerto nacional de Entebbe, sumamente atascada. Para simplificar la financiación del proyecto de la carretera, el Gobierno presentó una solicitud de préstamo al Banco Mundial: las infraestructuras eran, de hecho, el principal objetivo por el que se había fundado el Banco Mundial. Pero, cuando se difundió la noticia de la solicitud, algunas familias adineradas, con buenos contactos, pero sin escrúpulos, compraron las parcelas de terreno necesarias para la ampliación. Una vez alertados, los más pobres también se comportaron de forma oportunista y acudieron en

masa a ocupar los terrenos colindantes a la carretera. En ese momento, las bienintencionadas ONG internacionales se erigieron en defensoras de los derechos humanos, argumentando que se debían proteger los derechos de los ocupantes ilegales. Los nuevos propietarios adinerados contrataron abogados y exigieron indemnizaciones desproporcionadas por la pérdida de las tierras que acababan de comprar. Intimidado por las ONG, el Banco Mundial cedió. La carretera ha mejorado, pero se ha convertido en la más cara del mundo por kilómetro.[1]

Una de las principales consecuencias de estas historias es que resulta fundamental que la infraestructura legal y física de los asentamientos se adelante a la llegada de nuevos habitantes. La tecnología asequible que permite que una ciudad se anticipe a los asentamientos —el artilugio— consiste en que la Administración local concentre todas sus actividades en la provisión de obras y servicios: los últimos estudios han demostrado su gran eficacia.

El artilugio olvidado: obras y servicios

Si el Gobierno de la ciudad planifica con antelación, puede comprar tierras agrícolas baratas más allá de la extensión económica actual de la ciudad. A continuación, puede dividir esa tierra en pequeñas parcelas e inscribirlas en el registro de la propiedad. Luego, las autoridades municipales pueden vender esos derechos a quienes llegan a la ciudad y a quienes viven en barrios marginales y se quieren reubicar. Se puede trazar una red vial tras la cual instalar la electricidad, las redes de acueducto y el alcantarillado indispensables

para una vivienda habitable. Si el tamaño de las parcelas es pequeño, el coste de cada una rondaría unos tres mil dólares. Muchos migrantes y habitantes de barrios marginales son capaces de reunir esa modesta suma recurriendo a su red familiar. Con ello, a medida que acumulan ahorros, poco a poco pueden construir una vivienda digna. En la década de 1980, el Banco Mundial puso en práctica este mecanismo en algunas ciudades, como Lusaka, la capital de Zambia. Pero, ante la presión política de satisfacer las necesidades de los residentes actuales, el banco pasó de ese enfoque preventivo al remedio más reactivo de actualizar las infraestructuras de los barrios marginales preexistentes. Hace poco se han estudiado los efectos a largo plazo de estas estrategias opuestas. Aunque se abandonó el enfoque de obras y servicios, resultó que había funcionado. Décadas más tarde, las zonas de Lusaka equipadas con servicios ofrecían viviendas de buena calidad, cuyas mejoras habían sido financiadas por las familias a medida que habían mejorado sus viviendas. La red vial que se había trazado según la estrategia de obras y servicios seguía ahí, y también se continuaba utilizando la infraestructura original. Las zonas que se habían actualizado en los barrios marginales, en cambio, aunque más recientes, ya se habían vuelto indistinguibles de los barrios marginales colindantes que jamás habían recibido ninguna mejoría. La actualización resultó ser una estrategia fallida.

Cuando la gente adquiere el título legal de su parcela, gracias a una estrategia de obras y servicios, tiene un incentivo para usar su terreno de forma más eficiente, construyendo poco a poco una estructura de dos o tres plantas. Así se consigue conciliar una mayor densidad de ocupación del terreno con unas condiciones de vida

menos hacinadas. Y, con una densidad de ocupación así, se vuelve económicamente viable subir un peldaño en la escalera de la tecnología del transporte.

El sistema de bus rápido (BRT) es un artilugio útil para una gran ciudad con bajos ingresos: una versión más barata del sistema de trenes urbanos, con autobuses en lugar de trenes y carreteras o carriles exclusivos que sustituyen a las vías del tren. Requiere una densidad mayor que la de los barrios marginales, porque para ser rápidos los autobuses no se pueden detener en todas las esquinas: necesitan unas pocas paradas designadas, con una cantidad de gente suficiente alrededor.

El problema del último tramo

Tener que recorrer largas distancias a pie para ir al trabajo, como sucede en Nairobi, es claramente incompatible con una buena calidad de vida. Los autobuses con carril bus o las vías exclusivas del BRT transportan a la gente rápidamente del centro a los suburbios, donde hay más suelo disponible, pero entonces los viajeros se enfrentan al problema del último tramo: ¿cómo llegan a casa? Una combinación de distintas tecnologías baratas pero eficaces resuelve este problema. Los autobuses pueden llegar rápido a los intercambiadores del distrito, donde minibuses y mototaxis completan el trayecto. Es importante que el servicio sea programado porque, como ocurre en muchos mercados, un servicio de autobuses no funciona bien sin regulación. El principal incentivo para el propietario del autobús es quedarse en el centro hasta que este se

llene. Los carriles de uso exclusivo son indispensables para evitar que los coches ralenticen el avance de los autobuses. Pero, si bien técnicamente este es un buen punto de partida para una ciudad pobre, muchas veces es bloqueado a nivel político.

Cuando la ciudad de Lagos (Nigeria) se vio asfixiada por los atascos, el gobernador redujo la congestión de golpe restringiendo el uso de los coches según la primera letra de la matrícula: los coches de la A a la K solo podían circular los lunes, miércoles y viernes; los de la L a la Z, los demás días. El resultado fue que la mitad de la inversión municipal en coches se esfumó: habría sido mucho más barato no comprarlos. Sin embargo, era la solución preferida a nivel político, debido al modelo de ganadores y perdedores: los viajeros de autobús ganaban, los propietarios de coches perdían, *aunque no todos*. Los ricos sencillamente compraron dos coches: como las carreteras estaban más despejadas, también ganaron. El gobernador había detectado esta coincidencia de intereses entre los dos grupos que más le interesaban, los votantes y la élite adinerada: consiguió crear una coalición favorable al cambio, a pesar de que malgastaba el dinero del país. Esto era mejor que no cambiar nada, aunque daba mucho margen para hacerlo mejor.[*]

Los carriles bus no tienen el mismo atractivo político. Los votantes comunes son lo que más ganan, pero *todos* los propietarios de automóviles pierden, por lo que las élites poderosas suelen bloquearlos. Los hábitos sociales también pueden ser un impedimento. Para que los carriles bus sean efectivos, los conductores deben mantenerse al margen; y, para que los horarios de los autobuses funcionen, los propietarios deben cumplirlos. El

cumplimiento de las normas fracasa si no se toman medidas de vigilancia, y esto depende del correcto funcionamiento de toda la cadena de órganos de la Administración municipal.[**] Algunos artilugios valiosos, como los carriles bus y los horarios fijos, se bloquean a menos que el arte de la Administración pública cree coaliciones ganadoras con incentivos para incorporarlos. Algunos artilugios nuevos pueden ayudar: varias fases de la vigilancia se podrían automatizar con tecnologías que reducen las posibilidades de corrupción. También se puede animar a los ciudadanos a que participen en la cadena de vigilancia: un brillante artilugio keniata fue la instalación de un cartel en el interior de los minibuses preguntando a los pasajeros: «¿Conduce el conductor de forma segura?»: proporcionaba un sitio donde podían enviar mensajes de texto y, cuando los conductores se dieron cuenta de que sus pasajeros tenían ese poder, los accidentes mortales de minibús se redujeron en un 85 por ciento a un coste insignificante.[2]

SEDUCTORES CALLEJONES SIN SALIDA

Las tecnologías de conectividad y habitabilidad dependen entre sí y deben modernizarse todas al mismo tiempo. Una tecnología de transporte de lujo, como una red urbana de trenes, fracasaría en una ciudad en la que la gente vive en chabolas. Algunas tecnologías que los presidentes, ministros y alcaldes de ciudades de renta baja ven funcionar en ciudades de renta alta son seductores callejones sin salida que les tientan a adoptar métodos costosos e insostenibles.

El modelo de Los Ángeles

Los Ángeles es una ciudad muy productiva: evidentemente ofrece una gran conectividad a quienes pueden permitirse un coche. La tecnología de transporte que utiliza son autopistas de varios carriles combinadas con una tecnología de vivienda de casas unifamiliares con césped alrededor, repartidas en una enorme región de escasa densidad. Prácticamente no existe un distrito comercial central: Los Ángeles es una ciudad de suburbios, cada uno con su propio centro, todos conectados por las autopistas. A muchos habitantes les funciona este modelo porque sus altos ingresos les permiten comprar los coches y las casas de los que depende su calidad de vida.[*] Pero no es un modelo para un país de renta baja porque el coste de la inversión en autopistas, casas y coches es prohibitivo. Ghana, el primer país africano que alcanzó la independencia en 1957, gastó sus reservas de oro en construir autopistas de varios carriles, aunque la inversión fue demasiado temprana para el número de propietarios de automóviles del país: las autopistas quedaron vacías y no sobró dinero para realizar otros cambios más urgentes.

El modelo de Nueva York

La antítesis de una ciudad de baja densidad y altos ingresos como Los Ángeles es una ciudad de gran altura y densidad como Nueva York. La densidad es lo suficientemente alta como para que el sistema de metro sea viable desde el punto de vista financiero. Los

presidentes de los países pobres pueden ver este modelo cada vez que asisten a la Asamblea General de las Naciones Unidas. A diferencia del modelo de Los Ángeles, el de Nueva York se ha replicado en un país que empezó siendo muy pobre, China. Wuhan es el caso más espectacular: es lo más cercano a una ciudad instantánea de alta densidad que ha producido la urbanización. Otros presidentes podrían pensar que, si China fue capaz de dar el salto a la modernidad, ¿por qué no ellos? Por desgracia, China se mostró excepcional en tres aspectos, cada uno de los cuales contribuyó a la estrategia del salto. Como he comentado antes, la gente estuvo dispuesta a aceptar una tasa asombrosamente alta de ahorro forzoso durante una generación entera. Pero ese fue solo el principio de la excepcionalidad. China tenía la población más grande del mundo, por lo que la elevada tasa de ahorro per cápita se multiplicó por mil millones: el Estado disponía de un enorme poder financiero. Tampoco creó ciudades como Wuhan en todas partes: muchas ciudades chinas son lugares aburridos y funcionales que carecen de su deslumbrante glamour. El Estado chino tenía la autoridad necesaria para dar prioridad a Wuhan y a algunos otros escaparates urbanos sin despertar grandes resentimientos en otros lugares. No solo el poder financiero del Estado para invertir en el modelo neoyorquino era excepcionalmente fuerte, sino que el ritmo al que la población rural se trasladaba a las ciudades era excepcionalmente lento. El crecimiento demográfico se había frenado por la draconiana política del «hijo único». Además, otras políticas draconianas frenaban el estímulo para migrar: las familias que ya residían en las ciudades tenían acceso a unos servicios públicos que mejoraban con rapidez, pero a quienes se trasladaban

a ellas se les negaba una y otra vez el derecho de uso. A los recién llegados se les obligó a dormir en dormitorios contiguos a la fábrica en la que trabajaban.[3] En paralelo, el Estado fue capaz de construir suficientes viviendas de gran altura para mantener el ritmo de afluencia de la población, evitando una penumbra de asentamientos ilegales de chabolas. Ningún otro país pobre reúne estas extraordinarias condiciones: el modelo neoyorquino es un atractivo callejón sin salida.

Angola: una fusión de lo peor de los dos modelos

La mayoría de los angoleños viven en una pobreza extrema y, a pesar de la valiosa industria petrolera frente a la costa, la renta per cápita es modesta. El sistema político está muy centralizado y la manipulación de los comicios ha sido extraordinariamente frecuente, lo que ha perpetuado el gobierno de un único partido. El petróleo le permite al Estado ser grande, pero solo es útil para facilitar que sus gobernantes se mantengan el poder, al igual que los peores defectos de Nigeria. En consecuencia, los ingresos y las oportunidades de vida son muy desiguales. Los políticamente poderosos utilizan los ingresos del petróleo para beneficiar a sus hijos y no a los de los millones de rezagados. Cuando esos niños de la élite quisieron alojamientos de mayor calidad, un consorcio chino se ofreció a construirlo a cambio de petróleo. La empresa conocía los lujosos apartamentos de Wuhan. El Gobierno eligió emplazarlo en Quilamba, un nuevo terreno sin edificar a unos cuarenta kilómetros de Luanda. Incluso con terrenos baratos, los costes de construcción de los

rascacielos son astronómicos, por lo que el valor de cada apartamento rondaba los ciento cincuenta mil dólares, algo fuera del alcance del angoleño promedio, pero asumible para los vástagos de los poderosos. Wuhan es una ciudad escaparate que funciona bien, no solo porque cuenta con edificios de gran altura con muchos apartamentos, sino también con empresas productivas en las que trabajar. Quilamba no es así: el Gobierno únicamente había pedido apartamentos, y eso es lo que obtuvo, un suburbio satélite de gran altura. Los empleos bien remunerados que los poderosos garantizaban a sus hijos se encontraban a cuarenta kilómetros, en Luanda, y nadie había pensado en el transporte entre ambos lugares. Angola no disponía de ninguno de los servicios públicos que facilitan los negocios que el Estado chino había puesto en marcha antes de invertir en Wuhan. Así que Angola acabó con una mezcla absurda de rascacielos neoyorquinos, desplazamientos de larga distancia tipo Los Ángeles y carreteras insuficientes al estilo de Sierra Leona. Alrededor de Quilamba había abundante tierra, por lo que los rascacielos eran innecesarios: se podrían haber construido viviendas mejores y más baratas utilizando el modelo de suburbio de baja densidad de Los Ángeles. Dado que tenían que hacer largos desplazamientos, la tecnología de transporte adecuada habría sido el sistema de bus rápido. Pero, en vez de eso, los ciudadanos tuvieron que comprar coches y circular por carreteras atascadas. Los atractivos callejones sin salida pueden convertirse en errores estrepitosamente caros.

Ciudades de consumo: de Washington D. C. a Abuya, pasando por Brasilia

Dado que el Gobierno es un gran empleador, las principales ciudades de un país se disputan el papel de la capital nacional. A veces, las ciudades que compiten acuerdan ubicarla en un lugar que no suponga una amenaza para ninguna. Washington D. C. fue el resultado de un enfrentamiento entre Boston y Filadelfia; Camberra surgió de un acuerdo entre Sídney y Melbourne; Brasilia, uno entre Río y São Paulo. Estas capitales son centros abocados a la única actividad de políticos y burócratas. Fácilmente se pueden convertir en ciudades de consumo en las que ambos grupos conspiran para abusar de su poder, favoreciendo a su ciudad frente a otras abocadas a la producción. En Estados Unidos, esto también ocurre a veces a nivel estatal: Albany, Hartford, Tallahassee.[4]

Abuya, la capital de Nigeria, es así: el resultado de un acuerdo entre las tres capitales políticamente más importantes de la región: Kano en el norte, Lagos en el sudoeste y Enugu en el sudeste. Se ha convertido en la ciudad en la que se gastan gran parte de los ingresos del petróleo, por lo que vive del clientelismo. Las pocas actividades productivas, como los restaurantes y hoteles, se limitan a atender el consumo de los poderosos. Abuya tiene escala, pero sus intereses son predominantemente parasitarios y las personas en el poder son muy codiciosas. La electricidad es fundamental para la productividad; sin embargo, a pesar de la abundancia de petróleo, los gobiernos nigerianos no han garantizado el suministro fiable de electricidad en ningún lugar del país. Como sede del Gobierno, Abuya era directamente responsable de ese fracaso. Pero los

poderosos de Abuya solucionaron la escasez de electricidad en la ciudad sacrificando a otras ciudades. Se invirtió dinero público en una línea de transmisión que desviaba la electricidad de Lagos. Cada vez que se encendía, absorbía una décima parte de la energía de la nación de la ciudad más productiva del país para que la ciudad de consumo no sufriera las consecuencias de sus propios errores.

CÓMO APROVECHAR EL POTENCIAL DE URBANIZACIÓN

La calidad de vida de una ciudad contribuye a su productividad. Los trabajadores están más dispuestos a desplazarse a una ciudad habitable que a una invivible, y con buenas condiciones de vida los trabajadores están más sanos y el coste de contratarlos es menor. Si se ocupan de la calidad de vida, las autoridades urbanas contribuyen a que su ciudad sea competitiva en los mercados de exportación. Dado que los mercados internacionales son enormes, el hecho de que la ciudad pueda acceder a ellos desencadena un crecimiento explosivo. Aunque hay muchas ciudades así en los países de renta alta, las ciudades de las regiones y países rezagados siguen sin ofrecer a sus residentes estas oportunidades de cambio. Ni alcaldes ni ministros han conseguido dominar los artilugios adecuados y no han utilizado las artes de la gestión pública para crear las coaliciones exitosas indispensables para ponerlos en práctica.

El planteamiento de obras y servicios es un ejemplo de un artilugio valioso poco conocido y aún menos adoptado. Podría reducir los costes de volver las ciudades más productivas y habitables, pero el proceso necesita una gran inversión pública. En la

actualidad, muchos gobiernos municipales dependen de las transferencias de un Ministerio de Hacienda desbordado. Para financiar la inversión a una escala adecuada, los alcaldes necesitan recaudar ingresos a nivel local. Pero desconfían: si aumentan los impuestos locales, ¿es un suicidio electoral?

Cómo desplegar el arte de la gestión pública para mejorar los ingresos fiscales de la ciudad

Lagos, la ciudad más grande de Nigeria, es un claro ejemplo de cómo se pueden aumentar los ingresos asignando competencias en materia de recaudación impositiva. Lagos tiene la suerte de que la Constitución asigna muchas competencias recaudatorias a los treinta y seis gobernadores de Nigeria, y la ciudad forma parte de la mayor entidad del Estado. Desde que Nigeria volvió a ser una democracia en 1998, los sucesivos gobernadores han innovado con artilugios que estaban entre sus competencias, algunos de los cuales consiguieron aumentar de forma significativa los ingresos locales. Un artilugio que funcionó muy bien en el contexto local fue el engorroso hecho de que la sala de espera para ver al gobernador estuviera siempre abarrotada de directores de empresas locales ansiosos por presionar para conseguir favores. Eran personas ricas, pero probablemente evadían los impuestos del Estado: el artilugio cognitivo que hacía falta era el control, como lo había sido en Nairobi para lograr que los conductores de minibuses circulasen de forma más segura. El gobernador decidió que, en este caso, él mismo se iba a encargar del control. Pero para eso necesitaba ver la

declaración de la renta, si es que los directores de empresas se habían molestado siquiera en hacerla. Para ello, recurrió a otro instrumento clave de gestión: anunció una nueva *norma de cumplimiento obligatorio*. Solo iba a recibir a los directores que llevaran una declaración de la renta cumplimentada y un comprobante de pago. Sin comprobante, no había audiencia. Al ser una normativa pública, generó importantes consecuencias no solo en las grandes compañías, también fue una señal para las otras empresas de que los más ricos estaban cambiando su comportamiento: las más pequeñas se quedaron sin su excusa predilecta para no pagar, y así el pago de impuestos por parte de las firmas más chicas empezó a aumentar.[*] Recaudar más impuestos se volvió políticamente popular: los sucesivos gobernadores aumentaron la mayoría. El paso clave fue acabar con un principio económico de la ortodoxia según el cual no se deben asignar por adelantado los ingresos fiscales a determinados gastos. Los gobernadores, en cambio, asociaron los aumentos de determinados impuestos a planes específicos de mejora en las infraestructuras y servicios que iba a ser visibles y populares. A medida que los votantes vieron que los planes se cumplían, los gobernadores fueron ganando confianza en sus competencias, de manera que la maniobra de aumentar impuestos para determinadas reformas se convirtió en una estrategia electoraexitosa.[**]

Las acciones de los gobernadores del estado de Lagos son un claro ejemplo de lo que se puede hacer, pero tenían una importante ventaja sobre la mayoría de los alcaldes: el territorio que controlaban era más grande que la propia ciudad y, por lo tanto, podían formular una política de expansión urbana. La expansión

física de Dar es Salaam, en cambio, fue mucho más allá de su dominio legal original. Aunque los presidentes de Tanzania podrían haber utilizado el contexto de aprobación para ampliar los límites de Dar, no lo hicieron. En la actualidad, la actividad económica de la ciudad abarca cinco alcaldías. Los cinco alcaldes compiten por los favores del Gobierno central y no confían entre sí lo suficiente como para colaborar en las reformas integradas en materia de conectividad que la economía local necesita.

Tanzania por fin cuenta con un presidente y un ministro de Hacienda alineados en su intención de transformar la economía del país y lo bastante pragmáticos como para prestar atención a las últimas investigaciones. Tienen la oportunidad de aprovechar su poder sobre el contexto normativo del país para unificar la dirección de Dar es Salaam en cabeza de un alcalde parecido a los gobernadores de Lagos y otorgarle competencias para que pueda recaudar impuestos. Si recaudan impuestos a nivel local, los alcaldes tienen un mayor incentivo para hacer crecer la economía de la ciudad, ya que captarán parte de esos aumentos como ingresos adicionales. Desde una perspectiva electoral, esto también beneficia al presidente y al ministro de Hacienda: los alcaldes ya no podrán atribuir las deficiencias de los servicios locales a una financiación insuficiente del Gobierno central.

Impuestos sobre bienes inmuebles

Una fuente de ingresos fiscales que los economistas consideran eficaz y justa es el impuesto a la revalorización inmobiliaria. Cuando

la ciudad crece y se instalan nuevas infraestructuras, aumenta la productividad. Y también aumenta el valor de las propiedades. Por lo general, esto solo beneficia al propietario, pero ¿quién *debería* beneficiarse? A diferencia de quienes trabajan en la ciudad, los propietarios no han contribuido necesariamente al aumento de la productividad. Por eso los impuestos sobre bienes inmuebles tienen tanto fundamento ético en un contexto de rápida urbanización. Sin embargo, pocas ciudades los han adoptado: consideran que sería un suicidio político, porque los acaudalados propietarios financiarían campañas en contra para desacreditar tanto la medida como al líder. [5]

Una excepción ejemplar es Singapur durante el gobierno de Lee Kuan Yew. En 1973, sus medidas económicas aumentaron la productividad y el precio de las propiedades, y decidió captar esa revalorización para el Gobierno. Su estrategia sociopolítica fue muy ingeniosa. Anunció una nueva medida: el valor de lo que el Estado pagaría en adelante por la expropiación de tierras sería congelado a precios de 1973. Al principio, la nueva normativa no generó demasiada oposición porque no había *perdedores directos*: los pocos terratenientes obligados a vender sus inmuebles al Gobierno iban a recibir su valor comercial actual. En los dos años siguientes, el valor de los inmuebles subió, por lo que los terratenientes obligados a vender a precios algo inferiores al valor de mercado seguramente se quejaron, pero eran pocos. Además, sus tierras seguían valiendo mucho más que antes de que Lee Kuan Yew se convirtiera en primer ministro. Había creado un sigiloso impuesto inmobiliario encubierto. Tras comprar los terrenos a precios inferiores a los del mercado, los vendió luego a promotores a precios mucho más altos. Con los

beneficios mejoró la infraestructura económica y construyó viviendas sociales. Al igual que los gobernantes de Lagos, no respetó los preceptos económicos y vinculó la vivienda social, que más tarde se convirtió en un amplio programa, a la política urbanística. Las viviendas sociales generaron muchos más beneficiarios que perdedores. Lee había construido una base de votantes mucho más grande que la de los terratenientes, quienes tardaron en darse cuenta. En 2020, alrededor de dos tercios de la ciudad habían sido adquiridos por el Gobierno a precios de 1973 y vendidos a promotores a precios de mercado o utilizados para viviendas sociales.[*]

En China, la economía política aplicada fue similar. Aunque el Estado respetó la mayoría de las formas de propiedad privada, conservó la propiedad de la tierra. Los derechos iniciales de propiedad del suelo urbano fueron transferidos a las autoridades municipales. Los terrenos infrautilizados podían ser confiscados por las autoridades municipales y vendidos a promotores inmobiliarios que, a partir de ese momento, adquirían plenos derechos de propiedad y venta. Al igual que en Singapur, los ingresos sirvieron para financiar viviendas sociales que afianzaron el apoyo político e infraestructuras que evitaron que las ciudades sufrieran el problema de la aglomeración.

Pero, aunque los impuestos sobre los bienes inmuebles son eficaces y equitativos, a menudo encuentran una fuerte y exitosa resistencia. El Gobierno ruandés, tan eficaz en otros aspectos de la transformación, todavía no ha sido capaz de implementar impuestos

efectivos a los bienes inmuebles. El presidente y el ministro de Finanzas se tomaron la molestia de comprender el artilugio de delegar en los ayuntamientos el poder de gravar la revalorización de la tierra.[*] Les pareció políticamente interesante por los motivos antes expuestos: les iba a brindar una mayor financiación para el desarrollo económico al tiempo que iba a responsabilizar a los alcaldes del nuevo impuesto.

Sin embargo, se vieron bloqueados en el Parlamento por una alianza que se oponía a gravar los bienes inmuebles. La aprobación de los diputados era indispensable para crear la nueva ley del impuesto y, al igual que en Nairobi, Estados Unidos y muchas otras partes del mundo, los ricos habían financiado a muchos parlamentarios en las elecciones. Los ricos también son desmesurados propietarios del suelo.

Cómo utilizar el arte de la gestión pública para fomentar el artilugio de obras y servicios

Muchos alcaldes y ministros se han familiarizado con el artilugio de las obras y servicios tras leer *Cities that Work*, y lo han utilizado para preparar los terrenos de futuros asentamientos. Sin embargo, a pesar de que las investigaciones han demostrado su utilidad, la medida se ha enfrentado a una gran resistencia política. El Gobierno se muestra reticente incluso en Zambia, de donde proceden los estudios más convincentes. Una vez más, el obstáculo es la

economía política. Los residentes urbanos prefieren el callejón sin salida que consiste en mejorar la infraestructura del lugar en el que viven, lo cual acaba siendo un costoso proceso de mejoras parciales que enseguida se echan a perder. Pero los gobiernos etíopes han encontrado la manera de que los residentes urbanos aprueben un paquete de medidas que vinculan el enfoque de obras y servicios a los impuestos de revalorización del suelo.

El Gobierno etíope empezó por comprender el valor económico de una serie de artilugios que podrían ser útiles: no solo el enfoque de obras y servicios, sino también la tributación por la revalorización del suelo, los sistemas de trenes urbanos ligeros capaces de reducir los atascos y los bloques de apartamentos de varios pisos que podrían aumentar la densidad de uso del suelo.[*] Descubrió entonces fructíferas innovaciones que combinaban diferentes aspectos de cada artilugio y que podían funcionar bien en el contexto local.

El Gobierno estableció una diferencia entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la propiedad de la tierra: se consideró que el suelo urbano pertenecía al Estado. Utilizó su poder para introducir un impuesto invisible sobre el suelo. Adís Abeba había experimentado un crecimiento tan desordenado que, para encontrar suelo público en el que se pudieran construir bloques de apartamentos, no era necesario utilizar terrenos de la periferia: dentro de los límites de la ciudad había zonas vacías y barrios marginales de chabolas como Kibera. Para revalorizar las zonas marginales sin incurrir en los elevados costes de modernización, las nuevas infraestructuras solo se debían instalar cuando la zona entera hubiera sido desalojada, de modo que la reconstrucción se pudiera hacer a gran escala en un terreno sin edificar. El reto político-

económico consistía en convencer a toda una comunidad de vecinos de que se mudara para poder despejar el terreno. La solución fue reconocer que el Gobierno no contaba con la suficiente confianza ciudadana para que las promesas de futuros beneficios fueran creíbles, de modo que diseñó una estrategia en la que la confianza no fuese indispensable. En primer lugar, utilizó sus limitados ingresos para construir bloques de apartamentos sencillos en los terrenos vacíos cerca de la red de metro ligero urbano que estaba en expansión: utilizó la inversión pública en el sistema de trenes para afianzar las expectativas de que el valor de las nuevas viviendas iba a ser mayor. Los costes de construcción se mantuvieron lo más bajos posible: los apartamentos eran básicos, con cierto margen para mejoras más adelante, y la estandarización permitió la escala que rebajó los costes a una media de apenas veinte mil dólares por unidad. Como el terreno no le había costado nada al Gobierno, decidió trasladar ese ahorro a los compradores potenciales: el suelo les saldría gratis. A continuación, seleccionó un barrio en función de indicadores sociales que sugerían que sus residentes vivían en condiciones particularmente malas. Dentro del barrio se organizó un sorteo que determinó la secuencia en la que cada familia recibiría una invitación para comprar uno de los nuevos apartamentos al atractivo precio de veinte mil dólares. La oferta estaba sujeta a un plazo determinado: si no la aceptaban, caducaba y se transfería a otra familia. Se trataba de una *nueva normativa* combinada con una buena comunicación. Una técnica de marketing muy inteligente que respondía a la pregunta de ¿por qué ahora? Resultó que, incluso en una sociedad tan pobre como la etíope, la mayoría de los hogares podían acudir a redes familiares para reunir el dinero. La gente se

mudó a los nuevos pisos y los barrios en los que vivían fueron desalojados para su posterior desarrollo. Se cometieron errores, pero la estrategia general permitió que la ciudad se volviera más habitable y productiva.

Sobre las normativas de construcción

Las normativas de construcción son importantes: dependen de una norma que las defina y de una institución que las haga cumplir. Los países que se independizaron de Gran Bretaña después de 1947 quedaron atados a unas normativas de construcción que no se ajustaban a sus condiciones. Al igual que heredaron unos distritos administrativos de ciudades demasiado pequeñas, las normas de construcción eran excesivamente estrictas. La culpa era de la Ley de Planificación Urbana y Rural de 1947, repleta de buenas intenciones. Eso no evitó que causara daños terribles cuando se impuso en lugares que los legisladores británicos de Londres desconocían por completo. Las normas de construcción y el tamaño mínimo de las parcelas fijaban niveles tan desmesurados que incluso en Gran Bretaña eran en extremo exigentes en relación con los niveles de renta y seguían siéndolo treinta años después. Por lo tanto, resultaban estratosféricos para las economías emergentes recién independizadas, donde la construcción de viviendas que cumplieran las nuevas normas solía ser demasiado costosa para todos excepto para una pequeña minoría. Salvo que la pujante población urbana durmiera en la calle, la mayoría de las viviendas tenían que construirse al margen del proceso formal de aprobación. Esto tuvo

dos consecuencias negativas: en primer lugar, implicó que casi todas las viviendas se construyeron sin la inspección de ningún tipo de normativa de construcción;[*] en segundo lugar, el hábito de ignorar las normas gubernamentales se normalizó con gran rapidez.

El Gobierno tanzano se preocupó y recurrió a *Cities that Work* para comprender el artilugio cognitivo relevante que suponen unas normas de construcción adecuadas. Pero, a pesar de las pruebas que aportan las investigaciones, decidió no reducir las normativas de construcción ni el tamaño mínimo de las parcelas. Se consideraba «un paso atrás» a nivel psicológico. En su lugar, prefirió *aumentar* el tamaño mínimo de parcela que ya era muy alto.

Cuando estas competencias se transfieren a los municipios, la economía política es más sencilla. En la India, los gobiernos locales que desarrollaron cierto grado de confianza han encontrado una variante al proceso etíope de reasentamiento de la comunidad. Ofrecen a la comunidad entera una relocalización permanente en el barrio en el que vive si acepta trasladarse de forma temporal a otro sitio para despejar el asentamiento e instalar nuevas infraestructuras. A cambio de esta nueva casa gratuita, con infraestructuras mejoradas, la parcela de la familia se reduce al 40 por ciento de su superficie actual. Para evitar el potencial problema de que una única persona obstinada que se niegue a trasladarse impida la limpieza del terreno y eche por tierra el acuerdo, antes se convoca un referéndum para decidir si la comunidad concede al Gobierno local el derecho a desalojar a los obstructores (o estresores), si al menos el 80 por ciento aceptó mudarse. El acuerdo solo se lleva a cabo si la comunidad otorga este derecho. Tras la reconstrucción, el 60 por ciento del terreno queda en manos de las

autoridades locales. Una parte se utiliza para construir una red de carreteras adecuada que mejore la conectividad y el resto se vende a nuevos residentes a precios de mercado. Estas ventas hacen que el proyecto se autofinancie, a pesar de las viviendas gratuitas que ofrece a los residentes.

ACEPTAR LA URBANIZACIÓN

Una urbanización eficaz, como la que se logró en Singapur y en los barrios marginales de la India que fueron reubicados con éxito, delega la gestión al nivel más bajo posible para alcanzar el objetivo. A ese nivel, anima a las empresas, al Gobierno y a la sociedad civil a encontrar intereses comunes: en eso consiste el modelo alemán. En este mundo interconectado, todos cumplimos un papel. En particular, las personas de la diáspora que ayudan a sus familiares a financiar el realojamiento y las mejoras, así como las ONG pioneras en nuevos enfoques, pueden ser importantes fuerzas del bien si aceptan los procedimientos de una urbanización eficaz. Resistirse a las etapas de una urbanización eficaz no detendrá la afluencia de las personas a las ciudades, sino que condena a sus habitantes a una vida indigna e improductiva.

Pero en el destino de los países rezagados hay otra dinámica en juego que, al igual que la urbanización, puede generar dos desenlaces muy diferentes. Y es mucho más poderosa que la urbanización: ha dado un gran impulso a algunos países, mientras que a otros los ha hundido en la catástrofe. Se trata de un tema

polémico y moralmente controvertido: bienvenidos al casino de la extracción de recursos naturales.

9

La jaula dorada

Durante milenios, el petróleo, el gas y los minerales que usamos actualmente han permanecido ocultos bajo tierra. En muchos países rezagados siguen allí y por eso el proceso de gestión de los recursos naturales comienza con su descubrimiento. Cuando ocurre, los beneficios van a parar a las empresas que los comercializan, por lo que, para distribuir los beneficios también con los ciudadanos, ellas deben pagar impuestos. Mientras las empresas obtienen beneficios, los habitantes que se encuentran cerca del complejo proceso de extracción pueden salir perdiendo, ya que expolia su tierra. Es necesario que exista algún procedimiento público que les dé voz y proteja sus intereses. Por último, los ingresos fiscales se deben utilizar para el bien de la sociedad. Por lo general, esta es la etapa más complicada de la larga cadena de acciones con la cual los recursos que una vez estuvieron ocultos bajo tierra acaban transformando la vida de las personas.

Para desempeñar de manera adecuada este amplio abanico de tareas, el Estado necesita nuevas competencias específicas que deberán construirse y luego funcionar bien de forma conjunta. Como se verá, en una fase temprana del proceso de exploración es probable que la sociedad necesite un ejército competente para mantener la seguridad. Los gobiernos locales deben estar

suficientemente capacitados y ser efectivos a la hora de prestar servicios públicos clave. Una nueva agencia gubernamental deberá reunir y divulgar la información geológica, la Administración tributaria necesitará una unidad especializada, y también hará falta un equipo financiero para gestionar una cartera de activos extranjeros.

Se trata de un proceso exigente: se ha hecho en muchas ocasiones, pero no es un camino de rosas debido a las poderosas fuerzas que se enfrentan. El descubrimiento de recursos naturales es un arma de doble filo. En el mejor de los casos, proporciona una financiación sustancial, segura e incondicional: con él, un Gobierno puede mejorar las oportunidades para todos. Es lo que ha sucedido en Botsuana y en muchas otras sociedades. Pero también existe un enorme riesgo de que se produzca un desastre. El proceso de extracción puede expoliar la tierra de una comunidad marginada y atraer a bandas mafiosas que se apoderen de los recursos. En el peor de los casos, la financiación que recibe el Gobierno puede desencadenar una violenta contienda por el control del Estado. Los diamantes transformaron Botsuana, pero devastaron Sierra Leona. El sanguinario Frente Revolucionario Unido colocó a Sierra Leona en el último puesto de la clasificación de bienestar de la ONU.[*]

CÓMO DESCUBRIR TUS PROPIOS RECURSOS

La gente cree que África es rica en recursos naturales, pero antes del año 2000 la mayoría de los países había descubierto pocos yacimientos que los contuvieran. Por kilómetro cuadrado, el

continente solo había descubierto una quinta parte de los recursos naturales de Norteamérica y Europa juntos. La estadística elemental de los grandes números diría que un proceso geológico aleatorio como la disponibilidad de recursos de un país, cuando se promedia sobre dos áreas lo bastante grandes como continentes, convergería hacia el mismo número. África y Norteamérica más Europa son áreas enormes de aproximadamente el mismo tamaño, de modo que lo que hay bajo tierra debería ser bastante similar. Si en África se ha descubierto mucho menos se debe solo a que no se ha invertido tanto en exploración. Con una exploración similar, África podría quintuplicar su disponibilidad de recursos, algo que empezó a suceder durante la fiebre de los recursos de 2003-2013. El paso de la prospección a la extracción comercial es un proceso lento, por lo que en 2023 muchas sociedades pobres se encontraban por fin en el umbral de una transformación potencial. ¿Debían cruzar ese umbral o debían dejar los recursos bajo tierra?

A Extinction Rebellion y a otros activistas medioambientales les preocupa, con razón, que, si se quemaran todos los combustibles fósiles ya descubiertos, nuestro planeta se vería en apuros. Las emisiones de carbono superarían con creces los niveles compatibles con la sostenibilidad medioambiental. Aunque de ese hecho irrefutable se pasa directamente a la apasionada defensa de una política muy poco ética: dejar todo el combustible no explotado bajo tierra. Esto podría parecer bastante sensato a primera vista, pero en realidad sería extremadamente injusto. Los combustibles fósiles aún por extraer pertenecen principalmente a los países pobres; los que ya están en proceso de extracción, a los ricos. Desaprovechar los recursos naturales aún sin explotar impone la mayor carga de las

pérdidas a quienes menos pueden soportarlas. La pregunta que tendrían que hacerse los activistas medioambientales es:¿de *quiénes* deberían ser los combustibles fósiles —como el petróleo y el carbón — que se dejan bajo tierra? ¿De los países ricos o de los pobres? Una vez formulada, la pregunta se responde casi por sí sola: la lista la deberían encabezar los emisores de carbono más ricos, como el petróleo de Estados Unidos, el carbón de Alemania y el gas de Qatar. En la medida en que sigamos necesitando usar petróleo y gas, convendría que procedieran de los países más pobres con disponibilidad de recursos y que sean capaces de utilizarlos bien.

Paradójicamente, la forma de combustible fósil más sensible en términos políticos es la menos valiosa: el carbón. Para los economistas, es evidente que hay que acabar primero con el uso de carbón, luego del petróleo y, por último, del gas.[1] Pero terminar con la minería golpearía gravemente a algunas comunidades rezagadas. Los empleos en la mina son bien remunerados en lugares donde escasean. Para cosechar los beneficios medioambientales del cierre de las minas de carbón sin destruir estas comunidades desfavorecidas, se necesitan nuevos puestos de trabajo bien remunerados que las sustituyan. Generar esos empleos es factible pero caro. Una opción es subir los impuestos, como hizo el canciller Kohl, si bien nuestros políticos no tienen la valentía que hace falta para convencer a los votantes. Otra opción es que los ecologistas acepten una mayor producción de gas a cambio de los grandes beneficios medioambientales derivados del cierre de la industria del carbón, de manera que los productores de gas asumen el coste de los nuevos puestos de trabajo a cambio de que se les permita producir el gas extra. Los dogmáticos ecologistas y los ambiciosos

productores de carbón y gas impiden que se avance por esa vía, pues ambos prefieren liarse a tiros a altas horas de la noche.

Los países rezagados de África que poseen combustibles fósiles valiosos aún sin explotar se enfrentan a un bloqueo parecido. El hecho de que hasta el año 2000 África hubiera descubierto tan poco de sus recursos naturales disponibles tiene otra consecuencia para las políticas públicas. *Seguro que hubo fallos importantes en el proceso de descubrimiento*. Uno de ellos es un enigma denominado «problema de consistencia en el tiempo».

Supongamos que el presidente de un país africano está desesperado por obtener ingresos. Invita a Mega-Oil a explorar el territorio virgen del país: en el aspecto geológico es *terra incognita*. Las posibilidades de encontrar algo lo suficientemente valioso como para justificar los enormes costes de búsqueda y extracción son, en consecuencia, insignificantes. Incluso con la mejor información geológica que el dinero puede comprar, las posibilidades de dar con un yacimiento con viabilidad comercial son solo de una entre nueve; en territorio desconocido son todavía mucho más bajas. Supongamos que la mejor hipótesis de Mega-Oil es que hay una posibilidad entre cien de encontrar un yacimiento valorado en mil millones de dólares. Ahora supongamos, aunque sea menos probable, que Mega-Oil hace una oferta matemáticamente justa de diez millones de dólares por los derechos de esta potencial riqueza. No cabe duda de que el consejo de administración de Mega-Oil despediría al director general por su osada ingenuidad.

Para plantear el dilema con la mayor claridad posible, he imaginado únicamente dos resultados: uno es que Mega-Oil no encuentre nada, en cuyo caso el director general no solo ha perdido

diez millones de dólares, sino también los costes mucho mayores de la búsqueda. El otro resultado es que la empresa tenga suerte y encuentre petróleo por valor de mil millones de dólares. ¿Qué sucedería entonces? El presidente del país se convertiría en el hombre que perdió mil millones de dólares en activos de su empobrecido país por un desembolso de apenas diez millones. En ese caso, alguien pondría el grito en el cielo. Si ni el presidente del país ni Mega-Oil son de fiar, circulará la sospecha de que Mega-Oil sabía de antemano que iba a encontrar algo y sobornó al presidente para que firmara el acuerdo. Para defender su prestigio, el presidente acusaría a Mega-Oil de fraude. Las recriminaciones se multiplicarían y sería imposible cumplir un contrato tan mal planteado. Lo que sucede en estos casos es que las nociones sociopolíticas de justicia y equidad vuelven inviable cualquier mercado que requiera inversiones de alto riesgo en descubrimientos.

El problema se puede abordar fácilmente con las acciones gubernamentales apropiadas. El presidente debería gastar cierto capital en recabar información geológica. A medida que se acumulen pruebas de valiosos pero ocultos recursos en el país, los precios que ofrezcan las empresas aumentarán de manera considerable, por lo que los contratos podrán ser más justos y, por lo tanto, viables. Esto es lo que hizo el Gobierno de Nueva Escocia: les bastó gastar quince millones de dólares en un moderno estudio geológico para impulsar las inversiones comerciales en prospección. Descubrieron enormes yacimientos de petróleo y gas que han mejorado sustancialmente los ingresos y las oportunidades de la población.[*]

Otro punto débil habitual en el proceso de descubrimiento es la falta de regulación. Supongamos que el país obtiene una información

geológica lo bastante alentadora, aunque básica, como para que Mega-Oil, Global Petroleum y Oil-is-Us compren cada una un área de terreno para explorar. El nuevo director general de Mega-Oil es astuto. Los derechos de prospección le han salido baratos porque la información geológica sigue siendo muy incompleta, por eso propone a la empresa que espere antes de gastarse el dinero necesario para perforar un pozo. Global Petroleum y Oil-is-Us han adquirido las otras parcelas. Si alguna de ellas perfora un pozo y encuentra algo, Mega-Oil también debería perforar: en el caso de que ninguna de las dos empresas encuentre nada, Mega-Oil no debería malgastar su dinero. Pero el nuevo director general no es tan listo como cree: Global Petroleum y Oil-is-Us llegan a la misma conclusión, así que nadie perfora. El que pierde es el país: involuntariamente, al vender los derechos, ha congelado el proceso de búsqueda.

Una vez más, el Gobierno puede abordar el problema con facilidad: las empresas que adquieren derechos de prospección tienen que estar reguladas. Se les debe exigir que perforen según un calendario acordado y que compartan con el Gobierno la nueva información geológica resultante. Pero el escaso historial de regulación muestra claramente sus limitaciones: los gobiernos que tienen poca capacidad de regulación deberían reservar sus fuerzas para aspectos tan fundamentales como este.

Las subastas son otro artilugio potente en manos del Gobierno. Las empresas especializadas en la extracción de recursos disponen de muchos más conocimientos que él sobre el valor real de una perspectiva. Forzándolas a enfrentarse entre sí, la subasta le revela en cuánto estiman su valor. Las subastas también pueden adaptarse

para escalonar el proceso de prospección, vendiendo primero solo unas pocas parcelas a los primeros prospectores debidamente regulados. A medida que se acumulan las pruebas geológicas de su exploración, aumentarán los precios ofertados en las rondas posteriores.

CÓMO GRAVAR LAS RENTAS ECONÓMICAS

Si Mega-Oil ha encontrado petróleo luego de una subasta bien regulada, va todo bien. Aunque a partir de ahora los beneficios de cualquier empresa que no sea Mega-Oil dependen de una política fiscal adecuada. La política fiscal está en manos del Gobierno, pero este se enfrenta a tres dificultades: el diseño de las tasas impositivas, la recaudación de la información de las empresas y la prevención de la corrupción.

Cómo Noruega venció a Gran Bretaña[*]

Si comparamos Gran Bretaña y Noruega podremos ver con claridad la importancia y las dificultades del diseño fiscal. Ambos países comparten los derechos de explotación del petróleo y el gas en el mar del Norte y, de casualidad, las cantidades extraídas han sido casi idénticas. Sin embargo, la media de los ingresos fiscales recaudados por barril es de treinta y tres dólares en Noruega y de solo once dólares en Gran Bretaña.[**] Mi intención era correr un tupido velo sobre esta increíble incompetencia, pero mis incrédulos

editores han insistido en que exponga los detalles en toda su vergüenza. Nos remite a las tres características que definen al Tesoro británico: su obsesivo cortoplacismo, su confianza en jóvenes inexpertos recién salidos de la universidad y su hermética paranoia contra los expertos. Todos los años, desesperados por aumentar la recaudación, los altos funcionarios ordenan a los júnior que aumenten los impuestos a las compañías petroleras, con lo que el régimen fiscal se endurece visiblemente. De media, a lo largo de cincuenta años se ha modificado cada dos años, lo que lo convierte en uno de los menos estables del mundo. Frente a estos caprichosos cambios, las petroleras contraatacan con ejércitos de abogados especializados en derecho fiscal que esquivan sin dificultad los intentos mal fundados de los jóvenes novatos del Tesoro. En contraste, Noruega cuenta con un equipo dedicado, estable y altamente especializado de cuarenta profesionales. Además, a diferencia de Gran Bretaña, creó una compañía petrolera nacional que compite con las grandes petroleras y aprovecha la experiencia adquirida para comprender el sector desde dentro.

Esto debería ser muy alentador para las sociedades pobres con un recurso natural valioso. Al igual que ellos, Noruega fue una colonia hasta el siglo xx. Era un país pequeño y bastante pobre hasta el descubrimiento del petróleo. Comparado con el Tesoro británico, su Ministerio de Finanzas parecía un pececillo. Todos los países con recursos naturales pueden permitirse formar un equipo de cuarenta funcionarios que aprendan sobre el recurso que pretenden gravar.

Una contabilidad escurridiza

El desconocimiento del sector que ha demostrado el Tesoro británico es un pequeño ejemplo de un problema mucho mayor: la información desigual. El origen de este problema es que el concepto económico adecuado —el excedente de valor sobre el coste que genera la extracción de recursos naturales— no es uno que los contables reconozcan. Los detalles de la contabilidad son engañosos. La confusión surge por la diferencia entre ese excedente, conocido como *renta de recursos*, y un beneficio. Una vez descubierto el petróleo, se puede extraer a unos dos dólares el barril. No obstante, para que una empresa petrolera siga siendo viable, también debe recuperar los costes del descubrimiento, entre los que se encuentra la financiación que cubre el riesgo de los ocho pozos secos que suele tener que perforar por cada yacimiento comercialmente viable, incluso con la mejor información geológica disponible. Una vez que el petróleo está en manos de la empresa, puede venderlo en el mercado, donde su precio a finales de 2023 rondaba los noventa dólares por barril. Dado que dos dólares son el coste operativo de la extracción y veinte dólares cubren los costes reales del descubrimiento, quedan sesenta y ocho dólares como *renta de recursos*. Pero los contables que redacten el informe financiero anual de la empresa indicarán que los costes operativos son dos dólares, los ingresos noventa dólares y los beneficios ochenta y ocho dólares. Estas dos conceptualizaciones distintas confunden a la hora de decidir quién debe recibir qué. La renta de recursos debería pertenecer al Gobierno, en nombre de sus ciudadanos. El rendimiento adecuado para la empresa deberían ser veintidós

dólares, suficientes para convencerla de que explore, descubra y extraiga el petróleo. Las empresas, sin embargo, negocian un reparto «justo» de esos ochenta y ocho dólares, como si cuarenta y cuatro dólares para cada uno fuera la referencia razonable. Consideran justo quedarse con el doble de lo que realmente deberían recibir.

Y, si eso ya es malo, la situación empeora aún más porque la competencia empuja a muchas empresas a volverse ambiciosas: los beneficios resultan ser sorprendentemente elásticos cuando los contables de las empresas los estiran. Para enturbiar aún más el panorama en beneficio de las empresas, la compañía registrada a efectos fiscales es una filial local, como Mega-Oil-Chad. Esta vende su crudo a la empresa matriz o a otra filial, como Mega-Oil-Antillas. Mega-Oil-Antillas paga a Mega-Oil-Chad un «precio de transferencia» acordado internamente. Cuanto más bajo es ese precio, más beneficios se transfieren de Chad a las Antillas. Del mismo modo, Mega-Oil-Chad compra, legítimamente, servicios y financiación a su matriz o a otra filial, y también en este caso fija un precio interno.[*] Como consecuencia, las utilidades se pueden transferir de países que cobran altos impuestos a otros con impuestos más bajos: las empresas acaban obteniendo mucho más que cuarenta y cuatro dólares por barril. Dado que los beneficios de la extracción de recursos incluyen esa renta derivada de recursos mismos, deben tributar mucho más que los rendimientos de otros tipos de empresas. Chad tendría que imponer altos impuestos sobre esos dividendos, pero eso incentivaría la transferencia de las ganancias, algo que se le da muy bien a las petroleras. Por ejemplo, Chevron, una de las principales petroleras de Estados Unidos, mantuvo sus

enormes beneficios de su filial angoleña aparcados en un paraíso fiscal durante años, a la espera de un presidente que les permitiera transferir el dinero libre de impuestos a Estados Unidos: Trump cumplió ese sueño.[*]

Para combatir esto, se puede reforzar el control de lo que se grava: una forma eficaz de desarrollar esta capacidad es aprender del éxito. La OCDE ya cuenta con un útil programa llamado Inspectores Fiscales sin Fronteras, que envía a inspectores fiscales de los países miembro a trabajar en los departamentos fiscales de los países más pobres. Una posible mejora sería que el acuerdo fuera recíproco y se aplicara a *equipos* de inspectores en vez de solo a individuos. El personal ghanés que se ocupa de la tributación del petróleo podría intercambiar periódicamente funciones con sus homólogos noruegos.

La corrupción y cómo enfrentarla

Algunas grandes compañías de explotación de recursos están sumamente dispuestas a dejarse arrastrar por la corrupción. Beny Steinmetz, propietario de una enorme empresa minera y exiliado fiscal israelí residente en Suiza, fue condenado a tres años de cárcel por un tribunal suizo. Su empresa había sobornado a la esposa de un presidente africano que había inducido a su marido moribundo a firmar un contrato indefendible por el que se concedían a las empresas de Steinmetz valiosos derechos para extraer mineral de hierro. A cambio de unos cuantos millones de dólares en sobornos, Steinmetz logró «el negocio del siglo», como lo bautizó la prensa.

Steinmetz recurrió su condena, que fue confirmada, y ha recurrido también esa sentencia.

Cuando los políticos tienen el control sobre el modo en que se gastan los ingresos procedentes de los recursos, su favoritismo se vuelve más valioso y las empresas sin escrúpulos ofrecen sobornos. Peor aún, cuando los delincuentes se dan cuenta de lo rentables que son los cargos políticos, utilizan sus recursos para ser electos, socavando el proceso electoral.[2] Además, los grandes ingresos procedentes de los impuestos sobre la extracción de recursos tientan a los políticos a reducir los impuestos a los votantes, que tienen así menos incentivos para fiscalizar cómo el Gobierno gasta su dinero. De ese modo, los ingresos procedentes de los recursos constituyen una doble amenaza para la buena gestión pública. Pero la amenaza se puede superar fácilmente; a pesar de que Noruega es una democracia rica en petróleo, los votantes han aceptado unos impuestos que se encuentran entre los más altos del mundo. Esto, a su vez, ha favorecido un intenso escrutinio sobre el modo en que se utiliza el dinero público. Una comunicación inteligente por parte del Gobierno ha logrado la aceptación por parte de la población.

La tarea clave fue persuadir a los votantes de que, dado que la extracción de petróleo es intrínsecamente insostenible, lo más sensato era acumular gran parte de los ingresos en un fondo nacional. El fondo se puso en marcha en 1990, pero al principio provocó una gran presión popular por gastar esos ingresos rápidamente. El Gobierno se dio cuenta de que necesitaba una comunicación más eficaz y encontró una analogía muy efectiva. La decisión de ahorro a largo plazo con la que el votante típico está más familiarizado es la de una pensión. En cuanto el Gobierno

empezó a referirse al dinero acumulado del petróleo como el fondo nacional de pensiones, la gente entendió por qué era prudente ahorrar.

El fondo del petróleo de Noruega, como el fondo de diamantes de Botsuana, se consolidó sobre la base de una comunicación eficaz combinada con normativas e instituciones. Las normativas explican a los funcionarios cómo se deben gestionar los ingresos de forma correcta. Las instituciones son equipos de funcionarios especializados, habilitados por un poder y motivados por un importante objetivo público. Entre todos han establecido controles y límites eficaces contra la corrupción. Puesto que los recursos naturales aumentan las presiones de corrupción, estos controles y límites tienen una importancia fundamental. Cuando los funcionarios son corruptos, inevitablemente se oponen a los controles y límites. En Noruega y Botsuana, los controles y límites se establecieron lo bastante pronto tras el descubrimiento de recursos como para evitar que los funcionarios cayeran en la corrupción. Pero, si analizamos todos los países en los que se han descubierto recursos desde 1970, durante los treinta años siguientes lo más frecuente es ver que se han vulnerado esos controles y límites.[3] Lograr una gestión pública eficaz es una ardua tarea a conquistar, sociedad por sociedad. Sin ella, la riqueza de los recursos naturales acabará reduciendo el crecimiento a largo plazo.[4]

UN TRATO JUSTO CON LA POBLACIÓN LOCAL

Lo más probable es que el proceso de extracción de recursos reporte pocos beneficios directos a las comunidades locales; sin embargo, también lo es que les inflija sus costes. Las comunidades damnificadas más vulnerables se encuentran en zonas geográficamente periféricas. Los recursos naturales del subsuelo de un país pueden estar en cualquier parte, pero la mayoría de las veces se ubican lejos de las grandes ciudades. Por eso las empresas petroleras y mineras han aprendido a dirigir operaciones autónomas que no interactúan con la zona local: *enclaves*. La extracción de petróleo y gas nunca ha generado muchos puestos de trabajo, y con las nuevas tecnologías tampoco lo hace la minería. El trabajo es cualificado y la población local no está preparada para hacerlo.

A pesar de ello, hay muchas formas de crear beneficios mutuos para las comunidades locales, los gobiernos, los ciudadanos y las empresas. La compañía necesita generar electricidad para sus propias operaciones, sobre todo en los lugares más remotos. Si implementa una capacidad de generación mayor a la que necesita, puede hacer funcionar una pequeña red local y vender la electricidad a la comunidad a un precio que cubra el pequeño coste adicional en que haya incurrido. Esto puede cambiar radicalmente las oportunidades de negocio del lugar y mejorar el bienestar: un ejemplo práctico es que los hogares, las clínicas y las empresas locales se vean en condiciones de hacer funcionar frigoríficos: las tiendas frigoríficas pueden transformar las oportunidades de los agricultores de llevar los alimentos frescos al mercado. Del mismo modo, la empresa que explota los recursos necesita estar conectada por carreteras y quizá también por ferrocarril. Si las diseña de un modo en que no solo sean útiles para ellas, se abren nuevas

oportunidades para la comunidad. El Gobierno local se puede beneficiar de los nuevos ingresos fiscales de la empresa y del crecimiento de la economía local. A escala nacional, los beneficios no se limitan a los ingresos fiscales adicionales. También puede haber oportunidades de capacitar a las empresas locales para que se conviertan en proveedoras. En Nigeria, una compañía petrolera mundial trabajó durante años con una empresa local, ayudándola a fabricar tuberías que cumplieran las normas internacionales. Hoy en día, la empresa no solo suministra a la petrolera, sino que exporta sus tuberías a todo el mundo. Otras veces se puede añadir valor al recurso que se extrae antes de enviarlo al exterior. En Indonesia, el Gobierno logró diversificar la economía: impulsó una importante industria de contrachapado tras exigirle a las empresas madereras que vendieran madera localmente.

Los daños locales y cómo evitarlos

Semejantes beneficios son fundamentales porque tanto a nivel local como nacional se asumen costes. A nivel local, la extracción es un proceso caótico: las tuberías de petróleo tienen fugas, las minas generan residuos y las flotas de camiones provocan molestias y enfermedades que se propagan a través de las trabajadoras sexuales. La población local no suele estar en condiciones de hacer mucho por evitar estos daños, simplemente los sufre.

En abril de 2010, la plataforma petrolífera Deepwater Horizon explotó y vertió petróleo en el golfo de México. BP, la empresa responsable, gastó quinientos millones de dólares en consultorías

independientes para saber quién había salido perjudicado y el monto del daño. La empresa se dio cuenta de que el mejor resultado al que podía aspirar en los tribunales estadounidenses era aceptar la responsabilidad por el coste real de los daños. Temían que, de lo contrario, los abogados estadounidenses exagerarían los daños, incentivados por demandas del tipo «si no se gana, no se cobra», en las que reciben la mitad de la indemnización. Al otro lado del Atlántico, en el golfo de Guinea, se habían producido vertidos importantes de forma reiterada, pero la respuesta de las empresas fue muy distinta. Durante muchos años, una de las principales compañías petroleras gestionó las consecuencias de los vertidos a través de su departamento de relaciones públicas. En vez de reducir los vertidos, trató de manipular la manera en que la prensa daba las noticias. Tuvieron que pasar décadas de creciente indignación local antes de que se cambiara esa línea de responsabilidad en la gestión. [*] Como era de esperar, ante la falta de reparación, la indignación se convirtió en venganza. Se formaron bandas mafiosas locales que secuestraban a los trabajadores del petróleo y pedían rescate. Las mafias se volvieron abusivas y causaron enormes daños, volaron oleoductos y compraron a los políticos locales. Por su parte, las empresas acabaron pagando muy cara su negligencia. Esto se podría haber evitado si hubieran mostrado la misma decencia ética de la que casi todos somos capaces en nuestra vida ordinaria. La amenaza de demandas no debería ser el único motivo por el que los directivos dediquen recursos a disminuir los daños que causa el vertido de petróleo. Tampoco para establecer una manera adecuada de indemnizar a la población por los accidentes. Las comunidades locales que sufrieron vertidos de petróleo en el golfo de Guinea

carecían de mecanismos legales para proteger sus intereses. Les fallaron tanto las empresas como sus gobiernos.[*]

Dado que la comunidad local no es el único grupo de la sociedad con intereses legítimos en la extracción de recursos, ha de existir algún tipo de foro propiciado por el Gobierno. Las comunidades locales de la zona en la que se encuentran los recursos tienen fuertes pretensiones de compensación por cualquier daño y de participación en los beneficios, pero no existe una fórmula fija. El éxito de la extracción de recursos depende de un proceso previo que las reúna con algún sentido de propósito compartido, pero, incluso en las sociedades más unidas, las comunidades locales pueden volverse ambiciosas. En 2012, Tanzania descubrió gas en alta mar, y el Gobierno me invitó a asesorar el proceso. Les advertí de todos estos peligros, pero mis anfitriones me recordaron el legado más valioso de Julius Nyerere: «Nyerere nos enseñó a considerarnos tanzanos; como se trata de gas que está mar adentro, es obvio que el gas nos pertenece a todos». Sin embargo, a los seis meses, en la región más cercana al hallazgo, un grupo de jóvenes se amotinó, coreando: «Es el gas de Mtwara». Cuatro de ellos murieron mientras la policía luchaba por controlar a la multitud. En la pacífica sociedad de Tanzania no había registro de ningún caso parecido. En retrospectiva, el jefe de la Administración pública reconoció su incapacidad para anticipar y gestionar ese riesgo como el mayor error puntual del Gobierno.[**]

La maldición de los recursos

Ahora se dice que lugares como Mtwara sufren la «maldición de los recursos». Cuando se tiene noticia de un descubrimiento, las expectativas populares se elevan por encima de cualquier beneficio inmediatamente factible. El yacimiento de gas descubierto frente a las costas de África Oriental en 2012 se extendía hasta las aguas keniatas. Poco después de que los keniatas se enteraran, conocí a su ministro de Finanzas y, lejos de tener un aspecto esperanzado, parecía un hombre muy preocupado: en pocas semanas, un eufórico sindicato de funcionarios había presentado una demanda para conseguir un gran aumento salarial. Muchos yacimientos resultan comercialmente inviables: cuando los descubren algunas empresas controladas por especuladores sin escrúpulos, a menudo exageran su potencial. El objetivo de un especulador es aumentar el precio de las acciones para luego venderlas discretamente. Él se enriquece, el Gobierno se lleva un buen dolor de cabeza y, al no ver los beneficios, los votantes concluyen que este último ha malversado la inexistente ganancia. Lo más sorprendente de todo es que el FMI acaba compartiendo esa euforia. Tras los descubrimientos, eleva sus previsiones de crecimiento a niveles irreales. Por considerarlo una autoridad, el Gobierno y los mercados de capitales creen en esas previsiones: estos ofrecen préstamos con mayor facilidad y el primero toma préstamos comerciales, pero acaba sobreendeudado. [5]

La pequeña nación de Santo Tomé y Príncipe es un claro ejemplo de la combinación entre codicia local y maldición de los recursos. Está compuesta por dos islas, pero el 96 por ciento de la población vive en Santo Tomé. En 1997 había señales de la existencia de petróleo y gas en alta mar, y el FMI estaba preocupado por la mala

gestión de los tipos de cambio.[*] Pero el pronóstico fue suficiente para desatar la codicia de la comunidad. Los primeros indicios apuntaron a que el yacimiento estaría en alta mar, pero más cerca de Príncipe: sus habitantes reclamaron como suyo el petróleo prometido. Semejante escenario en el que cuatro mil ciudadanos se enriquecían sin esfuerzo, mientras que ciento treinta mil seguían siendo indigentes, habría sido una burla de justicia, no un triunfo de los derechos locales. A continuación, el Gobierno vendió derechos de prospección, por los que recaudó unos sesenta millones de dólares. Como desde entonces no se ha encontrado nada, este pago único de cuatrocientos cuarenta dólares por ciudadano fue la totalidad del golpe de suerte: difícilmente garantiza un futuro de riqueza sin esfuerzo. Pero la noticia de que el Gobierno iba a recibir la hipnótica suma de sesenta millones de dólares, junto con la tentadora perspectiva de un hallazgo, bastó para que la población local se contagiara de la maldición de los recursos en toda su extensión. Los votantes esperaban grandes beneficios, aunque solo recibieron unas minucias. Pensaron entonces que la diferencia se debía a la corrupción del Gobierno, y no estaban del todo equivocados. Pedro Vicente, un joven y brillante investigador de mi equipo, reunió pruebas que mostraban cómo los propios funcionarios se habían contagiado de la euforia y de la suposición generalizada de que los demás funcionarios estaban saqueando el erario. Con licencia para delinquir a causa de ese saqueo imaginario, muchos funcionarios se volvieron, efectivamente, más corruptos.[6]

La codicia nunca es buena

A estos riesgos de violencia y corrupción causados por los resentimientos locales y la maldición de los recursos hay que añadir la poderosa influencia de una codicia rapaz. Puede que una región remota sea pacífica solo debido a su pobreza. Desde el momento en que se empiezan a extraer recursos valiosos, la situación cambia radicalmente. Tras los hallazgos, se forman bandas mafiosas que saquean o extorsionan para aprovecharse de la actividad económica. Utilizan parte del dinero que obtienen para comprar armas y reclutar combatientes, e incluso llegan a crear zonas vedadas en las que el Estado es incapaz de garantizar un mínimo de seguridad.[7] Esto se puede evitar pero, una vez más, hay que actuar mucho antes de que se produzca la extracción.

En 2012, el Gobierno de Colombia devolvió una parte de los ingresos del petróleo a las localidades de las que se extraía. En los lugares donde el Gobierno local era débil, las bandas de narcotraficantes se dedicaron a extorsionar a los políticos. Los que no se convirtieron en sus títeres fueron asesinados y sustituidos por candidatos más dóciles. La devolución de grandes cantidades de dinero a localidades débiles acabó siendo un desastre.[8] Por el contrario, allí donde el Gobierno local era eficaz, el dinero se aprovechó mejor que cuando las decisiones se tomaban desde Bogotá: lo invertían funcionarios afincados en el lugar, mejor informados y responsables ante los votantes locales.

Cuando estaba de visita en Birmania me invitaron a un interesante almuerzo con un antiguo líder guerrillero que quería contarme cómo había gestionado su actividad. Su banda controlaba una zona del

bosque. Para ganar unos dólares, talaban árboles y los transportaban hasta cruzar la frontera con Tailandia; con los dólares compraban fusiles kalásnikov para controlar una zona más grande del bosque. Incluso llegó a decirme la fórmula exacta de superficie arbolada por cada cien fusiles. En su honor hay que decir que renunció cuando se dio cuenta de que la violencia y la destrucción que infligía su actividad se habían convertido en la antítesis de sus supuestos objetivos.

Si un país corre peligro de verse amenazado por la extracción de recursos, retrasar la prospección puede otorgar el margen de tiempo necesario para desarrollar un sistema de defensas eficaces. Esta fue la sabia política de Meles Zenawi, que dirigió el Gobierno de Etiopía desde 1991 hasta su muerte en 2012. Consciente de que Etiopía era extremadamente frágil y propensa a los conflictos violentos, comprendió que el descubrimiento de recursos naturales podría provocar mayores divisiones. Su estrategia fue construir gradualmente una infraestructura estatal antes de proceder a la prospección: mejor mantener un velo de oscuridad sobre las regiones que tenían los recursos. Solo cuando estaba cerca del final, en 2012, empezó a interesarse por el potencial de la extracción de recursos como fuente de ingresos. Para entonces ya se había embarcado en un ambicioso programa nacional de infraestructuras económicas que conectaran al país con los mercados internacionales, por lo que la riqueza de los recursos se usaría de forma más interesante.

En la actualidad, Noruega ahorra prudentemente parte de los ingresos que obtiene de sus recursos naturales en activos en el extranjero gestionados por un fondo soberano, pero para hacerlo esperó dos décadas. Durante esos primeros veinte años, los ingresos se invirtieron para crear infraestructuras y fortalecer la educación, y, aunque a veces se despilfarraron, fueron un factor de transformación.[*] El Gobierno de Botsuana también tiene un fondo soberano, y también destinó las primeras décadas de esos ingresos a crear infraestructuras e invertir en educación. Esa secuencia de inversión local seguida de un ahorro en el extranjero a través de un fondo soberano resultó sensata en los contextos noruego y botsuanés: ambos habían alcanzado el límite en que sus grandes ingresos podían ser bien aprovechados por sus reducidas poblaciones activas. Pero la mayoría de los descubrimientos de recursos naturales en países pobres y de renta media son modestos en relación con sus grandes poblaciones activas y, por lo tanto, es mejor invertirlos a nivel nacional.

Durante muchos años, el FMI fomentó la creación de fondos soberanos incluso para pequeños hallazgos en países pobres con grandes poblaciones activas y enormes necesidades. Justificaba el ahorro del dinero en el extranjero porque dichos países tenían poca «capacidad de absorción». Ese era el lenguaje de los organismos internacionales para referirse a tres capacidades que a menudo faltaban. El Gobierno era incapaz de gestionar un programa de inversión pública más grande, el sector financiero de administrar un amplio programa de inversión privada y el empresarial de emprender

un rápido crecimiento debido a la escasez de empresas dirigidas por profesionales y registradas legalmente. Este tipo de preocupaciones del FMI son razonables, pero el remedio debería ser crear esas infraestructuras.[*] Ningún país (o región) rezagado se transformará hasta que no crea que es capaz de hacerlo. Los gobiernos pueden aprender a gestionar la inversión pública experimentando y aprendiendo de los demás. Los bancos centrales, a menudo las instituciones más capacitadas del sector público, pueden aprender a reforzar el sector financiero. Las capacidades empresariales se pueden ampliar atrayendo a empresas extranjeras de las que aprendan las empresas locales.[9]

Sin embargo, aunque estas competencias se pueden desarrollar, no se crean de un día para otro. Hasta que no estén establecidas, los ingresos procedentes de los recursos naturales deberían aparcarse en el extranjero, para volver una vez que las competencias sean lo bastante sólidas como para que el dinero se utilice bien. El FMI está elaborando, con retraso, una serie de instrumentos objetivos y accesibles al público para medir estas competencias con el fin de ayudar a los gobiernos y a sus ciudadanos a juzgar si ya existen. En el caso de los países ricos en recursos naturales, la decisión se complica debido a las grandes fluctuaciones a corto plazo que sufre el precio de sus recursos.

El Ministerio de Hacienda tiene que supervisar tres horizontes temporales diferentes. Como en un panel de control, necesita tres relojes que vayan registrando sus distintos intereses. Uno debe controlar el precio del recurso. El precio del petróleo, por ejemplo, es sumamente volátil: en los últimos años ha oscilado entre diez y ciento cuarenta dólares por barril, lo que ha provocado grandes

fluctuaciones en los ingresos. Si el gasto público de un país rico en petróleo refleja esas fluctuaciones, provoca un gran caos. De hecho, incluso puede ser peor que un gran caos.

Cuando los ingresos son altos, el Gobierno puede verse tentado a asumir ciertos compromisos de gasto, como un aumento de los salarios de los funcionarios (o la contratación de un mayor número de ellos), que no podría revertir rápidamente cuando baje el precio del petróleo. En ese caso, tendrá que recortar otros gastos. Los políticos buscarán entonces los recortes de gasto que minimicen las protestas, y esos serán los programas de inversión en infraestructuras económicas. De este modo, a medida que los ingresos suben y bajan, se produce un efecto trinquete en el que aumenta el gasto público en funcionarios, compensado por la caída en picado de la inversión en infraestructuras. En un momento dado, Nigeria se encontró con que este efecto trinquete había dejado la masa salarial del sector público en valores tan altos que consumían la totalidad de sus ingresos. Y no es para nada un caso atípico. Sorprendentemente, la media de inversión pública en los países ricos en recursos naturales termina siendo inferior a la de los países que carecen de ellos.[10]

El líder mundial en la gestión de esas terribles oscilaciones de ingresos procedentes de los recursos naturales es Chile. Sus artífices fueron Andrés Velasco, exministro de Hacienda que fue pionero en este nuevo método, y Eric Parrado, que creó el fondo soberano, la nueva institución clave. La idea de base es sencilla: si los precios de los recursos naturales son volátiles, hay que calcular un promedio a largo plazo. En Chile, el recurso clave es el cobre, de modo que, cuando los precios del cobre están por encima de la media a largo

plazo, todos los ingresos que superan ese precio se ahorran en el extranjero en un fondo de estabilización y se traen de vuelta para gastarlos en el país cuando el precio del cobre cae por debajo y con él los ingresos. Como no se pueden traer activos que todavía no se poseen, Velasco se dio cuenta de que el plan tenía que ponerse en marcha cuando los precios del cobre fueran excepcionalmente altos. Las consecuencias políticas a corto plazo fueron catastróficas para él: se le retrató como despiadado y brutal. ¿Por qué colocaba en el extranjero el dinero de la bonanza de los altos precios del cobre cuando había necesidades sociales tan acuciantes? Fue denunciado por sus oponentes, hubo manifestaciones masivas, y tuvo que explicarles a sus hijos pequeños por qué quemaban imágenes suyas en las calles.

Mientras, Parrado creó el fondo comprando únicamente activos que mantendrían su valor cuando los precios del cobre se desplomaran. Nunca sabremos si Velasco habría sobrevivido a las críticas, porque de repente los precios mundiales del cobre se desplomaron, y casi de la noche a la mañana Parrado se convirtió en un héroe nacional. Entonces pudo exponer en el Parlamento que los planes de gasto podían continuar ejecutándose en su totalidad gracias a que iban a vender los activos que el país había mantenido en el extranjero. Así, gestionar la volatilidad es factible, pero requiere de valentía política y buena suerte. Ngozi Okonjo-Iweala, actual directora de la Organización Mundial del Comercio, fue ministra de Economía de Nigeria en dos ocasiones. Cuando la designaron por primera vez, en 2003, dio absoluta prioridad a superar el problema de la volatilidad y adoptó una variante del planteamiento de Velasco: sufrió los mismos estallidos de airadas

denuncias. Como es brillante y elocuente, uso la analogía de «ahorrar para los días lluviosos». Era una metáfora apropiada para el contexto nigeriano, y lo mejor que sus adversarios políticos pudieron esgrimir contra ella fue «¡Pero si ya está lloviendo!». En la batalla por la persuasión, supo hacerles frente.

En su segunda etapa como ministra, Okonjo-Iweala dio prioridad a un plazo más largo de agotamiento y obsolescencia. El agotamiento de un recurso como el petróleo es inevitable: antes o después el pozo se seca. Para que el aumento del nivel de vida fuera sostenible, gran parte de esos ingresos variables se debían invertir en activos. Ngozi heredó un presupuesto en el que eso no ocurría: los ingresos se empleaban en subvencionar la gasolina. Colectivos que nunca debieron aliarse se unieron y formaron una oposición para impedir que subiera el precio. La gasolina subvencionada había sido un regalo para los saqueadores de los recursos de la nación. Los pequeños delincuentes compraban gasolina subvencionada y la sacaban del país de contrabando, y los grandes ganaban mucho dinero con operaciones ficticias. Si los nigerianos hubieran comprendido lo que ocurría, habrían aceptado la suspensión de los modestos beneficios que obtenían de la gasolina subvencionada a cambio de mayores beneficios en mecanismos menos susceptibles de ser saqueados por ladrones. Había una importante escasez de empleos productivos para los jóvenes nigerianos porque la inversión pública había sido exprimida por la subvención a la gasolina. Eliminar esa medida no debería haber provocado protestas, pero, aunque Okonjo-Iweala se había ganado la confianza de los ciudadanos, el Gobierno no. Los megacorruptos y sus aliados en el Gobierno se adelantaron a la posibilidad de un paquete político en el

que la mayoría de la gente hubiera conseguido más de lo que perdía. Se anunció la subida de precios, pero no lo hizo Okonjo-Iweala. Mientras ella estaba fuera del país, sus oponentes anunciaron el fin de las subvenciones sin ninguna medida compensatoria. En una campaña probablemente planeada de antemano, los agitadores sacaron a las calles a jóvenes descontentos. El presidente ordenó la retirada y ella perdió la batalla.

Pero era una batalla que había que ganar. En su discurso de investidura en mayo de 2023, el recién elegido presidente de Nigeria, Bola Tinubu, volvió a sacar pecho y anunció la supresión de las subvenciones a la gasolina. Como uno de los exitosos exgobernadores de Lagos, había comprendido que era indispensable liberar ciertos ingresos para la inversión pública. Los medios de comunicación se quedaron atónitos y criticaron el hecho de que informara a la nación la supresión inmediata de la subvención a la gasolina apartándose de su texto previo, como si lo hubiera improvisado en el último minuto. Sospecho que el presidente sabía que, si hubiera difundido el texto escrito con antelación, se habría filtrado y los que se beneficiaban de la continuidad de la subvención habrían organizado protestas para bloquearla, como había ocurrido antes. El mejor momento para comprometerse con una estrategia que apunta a mejorar el futuro es el inicio de una legitimidad presidencial recién adquirida.

En Zambia, la batalla por la inversión de los ingresos que generaba la minería del cobre se había librado y perdido en la década de 1970. En su lugar, el Gobierno había decidido subvencionar a los consumidores urbanos: Lusaka se había

convertido en una ciudad de consumo. Un amigo zambiano me comentó la siguiente reflexión: «¿Qué van a decir nuestros hijos de nosotros cuando se acabe el cobre?».

La obsolescencia refuerza esa necesidad de invertir para compensar el agotamiento de los recursos. En 2015 me invitaron a Chile, donde habitualmente escuchan las opiniones ajenas, para que asesorara sobre la gestión de los recursos naturales. Dado que, en mi opinión, Chile ya contaba con políticas de nivel internacional en materia de volatilidad, me centré en el largo plazo. El agotamiento no parecía ser un problema: el país dispone de enormes yacimientos del metal, así que me centré en la obsolescencia. La demanda mundial de cobre depende de un factor: el cableado utilizado para conducir la electricidad. Comenté que lo más probable es que dentro de un siglo nuestros coches y ordenadores no seguirían necesitando cables de cobre, que, en ese caso, quedará obsoleto. No se puede predecir cuándo ocurrirá esto, pero, en cuanto suceda, el cobre perderá para siempre gran parte de su valor. En consecuencia, Chile necesita transformar parte de sus ingresos del cobre en otros activos productivos.[11] Mi copresentador ilustró este argumento con ejemplos de la historia chilena. A finales del siglo XIX, Chile había sido el líder mundial en guano, una fuente natural de nitratos, hasta el punto de que la mitad de los ingresos públicos procedían de los impuestos sobre las exportaciones de nitratos. Pero en 1920 un químico alemán descubrió cómo sintetizar nitratos y el precio mundial se desplomó, y ya no se recuperó jamás: la economía chilena quedó devastada. El mensaje era el siguiente: «No podemos olvidar nuestra propia historia. ¡Tenemos que seguir este consejo!». El agotamiento y la obsolescencia nos advierten que debemos

invertir los ingresos procedentes de los recursos naturales, y existe una estrategia política que podría compaginar la viabilidad política con el comportamiento ético: empezar con modestia, pero aumentar gradualmente la porción de ingresos invertida. La frase «Dios, hazme bueno, pero no todavía», sería superada por «Dios, hazme cada día un poco mejor»: una postura ética que los votantes podrían aceptar.[*]

El último horizonte temporal cuyos avances debería seguir el Gobierno es controlar si se están reforzando las capacidades de inversión: fortalecer el proceso de invertir en invertir. Es lo que permite que una sociedad rezagada y rica en recursos naturales como Nigeria revierta su espiral descendente. Cuando estas competencias se miden de manera objetiva, tanto el Gobierno como la sociedad civil pueden comparar los avances logrados con los retrocesos, lo que facilita el progreso. Al normalizar la medida a escala internacional, cada sociedad puede también compararse con sus vecinas y, en ocasiones, aprender de ellas. Por eso la reciente Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública del FMI es una valiosa contribución. Mide cuatro aspectos distintos de la capacidad de gestión de la inversión pública y es importante que sea más reconocida.[*]

Muchos países que hoy son ricos empezaron su histórico ascenso para salir de la pobreza gestionando con éxito algún tipo de extracción de recursos naturales. A una primera fase de crecimiento impulsado por los recursos siguió la diversificación hacia una economía multisectorial moderna, por lo que algunos ya han

olvidado los orígenes de su prosperidad. La Gran Bretaña moderna se inició con la extracción de carbón y hierro, la California y Australia modernas con la extracción de oro, y la Nueva York moderna con la apropiación de las rentas de los recursos del petróleo.

La extracción de recursos naturales implica grandes dificultades reales, pero merece la pena superarlas porque el trofeo es espectacular. Al igual que Botsuana utilizó los diamantes para convertirse en la economía del mundo que más rápido crece, numerosos lugares rezagados bendecidos con una riqueza oculta podrían alcanzar al resto de la humanidad en una sola generación. Según la última información geológica, Tanzania y Malaui poseen tesoros aún sin explotar de los minerales que hacen falta para hacer baterías. Uganda cuenta con una reserva de petróleo que, aunque caro de extraer, compensaría incluso con los precios mundiales actuales. Sudán del Sur posee petróleo en abundancia y Mauritania tiene ambos, petróleo y minerales. En la actualidad, todas estas sociedades están sumidas en la pobreza, pero si gestionan bien sus recursos naturales aún sin explotar podrían transformarse.

Hay muchos artilugios tecnócratas específicos potencialmente útiles, como la creación de instituciones que cotejen los datos de los estudios geológicos, graven la extracción de recursos y gestionen los fondos soberanos. Pero solo funcionarán si se complementan con artilugios sociales y políticos también específicos. La institución geológica tiene que financiarse y ser respetada; la fiscalidad ha de contar con especialistas motivados; los fondos soberanos deben estar protegidos del saqueo por un Gobierno posterior. A su vez, todos dependen en cierta medida del apoyo y la paciencia de los ciudadanos. Dadas las limitaciones, no se pueden desarrollar todos

estos artilugios al mismo tiempo. Tampoco es necesario, ya que lo importante va cambiando con el tiempo: por eso son útiles los tres relojes.

En los países pobres pero ricos en recursos naturales, el Estado no suele controlar ni los artilugios de los tecnócratas, ni los sociales y políticos que los complementan. Algunos de los artilugios para los tecnócratas llegan de la mano de las dos poderosas influencias externas que desembarcan inmediatamente después del descubrimiento de los recursos naturales: el FMI y las empresas. Los equipos del FMI están compuestos por economistas formados en las complejidades de la elaboración de modelos macroeconómicos. El grueso del personal de las empresas son geólogos, pero ninguno de ellos está formado en los artilugios sociales y políticos necesarios, sin los cuales los tecnócratas suelen fracasar.

De ese modo, si lo que se pretende es aprovechar el valor de los recursos de un país, la primera prioridad es determinar la secuencia en la que se necesitarán las estructuras vitales que faltan en el Estado. Esa secuencia debe adecuarse a las ambiciones y al contexto de la sociedad y, por lo tanto, debe ser elegida por esta. Una vez identificada la secuencia, hay que impulsar esas estructuras. Llegamos así a los Tendones del Estado. Desarrollarlos es la prioridad de los habitantes de cualquier país pobre pero rico en recursos: el presidente y su equipo, los funcionarios, la comunidad empresarial y las organizaciones de la sociedad civil.

10

Construir los pilares del Estado

Ninguna sociedad puede prosperar sin un Estado. Hay un núcleo irreductible de funciones que debe desempeñar el Gobierno —tanto a nivel nacional, en países enteros que se han quedado atrás, como a nivel local, en las regiones rezagadas—, sin las cuales ninguna sociedad puede progresar.[*]

Puede que al comienzo de la espiral ascendente no existan las capacidades de gobierno que hacen falta o que estas se hayan atrofiado. Los primeros pasos, por lo tanto, deben ser sencillos, es decir, no precisar esas capacidades ausentes. Sin embargo, tienen que ser también liberadores y empezar a fortalecer las capacidades más urgentes. La prioridad es construir aquellas funciones que *únicamente* puede realizar el Estado: que no se pueden importar ni tampoco las pueden brindar el sector privado o las ONG. No se ha tenido en cuenta lo importante que es identificar las pocas capacidades que se ajustan a esos criterios y que serán los pilares del Estado.[**] Me centraré en dos pilares que, a medida que se construyen, tienden a acelerar la espiral ascendente. La capacidad fundamental es la recaudación de impuestos: si un Gobierno no recauda sus propios ingresos, carece de autonomía porque el dinero que proviene de todas las demás fuentes llega con condicionamientos. Y, si hubiera dependido de donantes, el Gobierno

admirablemente inclusivo de Somalilandia no habría tenido permiso para gastar la mitad de su presupuesto en seguridad. Sin embargo, para satisfacer sus necesidades inmediatas, era imprescindible contar con un cuerpo de seguridad nacional, que suele ser el segundo de los pilares y una condición imprescindible para acceder a la potencial riqueza de los recursos naturales.

Recaudación de impuestos y seguridad: estos son, para mí, los cimientos del Estado. Sin impuestos, el Estado es impotente; y desde hace tiempo se ha reconocido la importancia de que el Estado proteja a sus ciudadanos ejerciendo un «monopolio de la violencia». Hay muchas otras funciones que es deseable que las realice el Estado y algunas se pueden desarrollar en paralelo. Pero muchos países y regiones rezagados hoy en día ni siquiera están proporcionando estos dos servicios esenciales. Algunos ejemplos de lugares similares que ya están teniendo éxito pueden inspirar a esas sociedades para que se embarquen en un proceso de recuperación y mostrarles el camino a seguir.

LA CAPACIDAD DE RECAUDAR IMPUESTOS

En Uganda, en 1986, los ingresos estatales provenientes de impuestos representaban apenas el 6 por ciento de la renta nacional, un porcentaje con el que no es viable ningún Estado operativo. Yoweri Museveni acababa de llegar al poder tras un movimiento subversivo bien organizado, pero al principio carecía de una legitimidad popular más amplia. En Kampala muchas personas se sentían más identificadas con el reino precolonial de Buganda,

cuyo rey, el Kabaka, había huido al exilio por orden de Idi Amin. Con la intención de sanar las heridas, el presidente Museveni sabiamente permitió que el rey regresara. Para obtener los ingresos derivados de su cargo, el Kabaka envió a sus propios recaudadores de impuestos, ilegales, a los mercados callejeros, donde competían con los recaudadores de impuestos oficiales del nuevo Gobierno del presidente Museveni. Los comerciantes pagaban de buena gana al Kabaka, pero ocultaban sus ingresos a los recaudadores oficiales.

Algunos estudios tributarios recientes han analizado por qué el Kabaka pudo recaudar impuestos sin recurrir a ningún mecanismo legal de imposición: se trata de una explicación que tiene importantes repercusiones. Leander Heldring, que ahora trabaja en la Universidad Northwestern junto con Jim Robinson, de la Universidad de Chicago, ha resumido amablemente su última investigación conjunta sobre Ruanda: el motivo está estrechamente ligado a las profundas raíces históricas de la legitimidad práctica del Kabaka.[*] La capacidad formal del Estado ruandés no era tan importante como se esperaba. Lo importante era ver si las personas habían aprendido a cooperar con otras para alcanzar un fin en común y, a partir de ahí, si eran capaces de dar el paso siguiente y cooperar con los fines que promovían los gobiernos. Históricamente, el Estado ruandés se había expandido poco a poco desde un núcleo central. Leander descubrió una fuerte correlación entre los grandes esfuerzos públicos voluntarios (manifestaciones de adhesión voluntaria) y el tiempo que una localidad había formado parte de la autoridad del Estado. Las personas que vivían en el núcleo central original del Estado precolonial eran las que más se ajustaban a los programas gubernamentales, mientras que en otras zonas el

cumplimiento disminuía de manera progresiva a medida que se acortaba el periodo que habían formado parte del Estado. Robinson y Heldring también atribuyen la exitosa transformación agrícola de los rendimientos alimentarios en rápido aumento en Ruanda a los esfuerzos voluntarios realizados en gran medida en aquellos lugares que pertenecían a Ruanda antes del colonialismo. Los extremistas hutus que controlaron brevemente el Estado también utilizaron ese mismo cumplimiento voluntario de los propósitos del Gobierno para incitar a la gente a participar en el genocidio.[1]

Por lo tanto, es posible que los comerciantes estuvieran dispuestos a pagar impuestos al Kabaka porque, al igual que la gente que vivía en el núcleo central del Estado ruandés, la historia había ido creando hábitos de cumplimiento voluntario. Si nuestro futuro está determinado por nuestro pasado —o por nuestros recuerdos del pasado—, tal vez una posible conclusión para los lugares rezagados sea «reimagina tu historia»: es algo que ya se ha hecho en ocasiones. Pero sería conclusión precipitada: ¿podrían los lugares rezagados desarrollar más rápido esos hábitos de cumplimiento voluntario?

Cómo Uganda aumentó sus ingresos fiscales

En la década de 1980, el presidente Museveni carecía de legitimidad práctica. Además, mostró demasiada confianza en sus habilidades fuera del mando militar al ordenar a sus funcionarios que frenaran la inflación revalorizando el tipo de cambio. Emmanuel Tumusiime-Mutebile, el tecnócrata al que se le ordenó implementar esta

medida, obedeció a pesar de que sabía que era un error económico básico, pero añadió: «Cuando tenga que revertir esta decisión, señor presidente, permítame que le recuerde que le aconsejé que no lo hiciera».[*] El presidente, efectivamente, tuvo que revertirla y durante seis años tuvieron que ocurrir otros errores similares para que reconociera que Tumusiime-Mutebile debía ser la máxima autoridad en materia de finanzas y planificación, en lugar de sus propios compinches.

En 2010, el presidente Museveni quería un nuevo aumento importante de los ingresos, principalmente provenientes de Kampala, la floreciente capital. El Parlamento creó una nueva agencia, la Autoridad de la Ciudad Capital de Kampala (KCCA, su sigla en inglés), que desplazó el poder desde el alcalde, un político clientelista, hacia Jennifer Musisi, la directora ejecutiva de la KCCA. Protegida de Tumusiime-Mutebile, muy motivada y con una sólida experiencia técnica, Musisi comenzó enviando notificaciones de despido a todos los recaudadores de impuestos de la ciudad: en general, su rendimiento no había sido muy satisfactorio. En su lugar, creó una Dirección de Recaudación de Impuestos independiente dentro de la KCCA, y volvió a contratar a los recaudadores que tenían una reputación respetable por su competencia e integridad. Vio que había que redefinir las expectativas del personal en cuanto a las prácticas laborales, por lo que cambió todas las descripciones de los puestos de trabajo: nadie volvió a su puesto anterior. Hoy trabajan allí unas cien personas y todas se han convertido en especialistas con habilidades técnicas que han ido mejorando gracias a la formación mensual que reciben en el puesto de trabajo. La cultura se fue transformando a medida que la gente se empezó a sentir

orgullosa de trabajar con un propósito. Estos cambios organizacionales estuvieron acompañados por una campaña masiva de educación en la ciudad que promovía el pago de impuestos como un deber recíproco, una dimensión moral que se presentó a los residentes de Kampala vinculada a un propósito común creíble y con proyección de futuro: pagar los impuestos ayuda a construir una ciudad mejor para todos. Los ingresos fiscales en Kampala se duplicaron en poco tiempo.

Medidas que funcionan durante los primeros pasos de la construcción de la capacidad fiscal

Gracias a las últimas investigaciones, hoy sabemos por qué los impuestos aumentaron tan rápidamente en Uganda. En parte, fue porque esos astutos profesionales encontraron algunos artilugios cognitivos que suelen funcionar. En definitiva, Tumusiime-Mutebile formó un equipo pequeño pero muy comprometido de personas trabajadoras y centradas en una misión, parecido a lo que había hecho el padre José en el País Vasco. Allí tuvieron que pasar catorce años para que lograra formar un equipo de cinco personas plenamente capacitadas y comprometidas. Tras dieciocho años, Tumusiime-Mutebile consiguió consolidar un grupo algo más grande, del que sacó a Jennifer Musisi para crear la nueva unidad fiscal del KCCA. Los equipos altamente motivados son muy innovadores hasta que encuentran la forma de alcanzar sus objetivos. Los últimos y sofisticados estudios realizados en la vecina República Democrática del Congo muestran con bastante rigor que la medida innovadora

clave que consiste en retener solo a los mejores y concentrarlos en una unidad de altos contribuyentes funcionó allí, igual que en la KCCA. Reunir a los buenos recaudadores de impuestos es muy útil para introducir normas basadas en el trabajo en equipo para ganarse el respeto e incentiva a todo el mundo a esforzarse más.[2]

La República Democrática del Congo nos ofrece otro ejemplo de la importancia que tiene delegar las decisiones en las personas que mejor conocen el terreno. Comparó la eficacia de utilizar funcionarios designados por el Gobierno para recaudar impuestos con delegar la tarea a los jefes locales, que estaban mejor conectados con los cotilleos y fuentes similares de información. Los jefes aumentaron los ingresos en más de un 40 por ciento. No lo consiguieron porque tuvieran una mayor legitimidad, como en el caso del Kabaka para recaudar impuestos, sino porque enviaron a los recaudadores a las personas que estaban dispuestas a pagar, y programaron las visitas en los momentos en que era más probable que tuvieran dinero.[3] La principal conclusión de este estudio es que existen ciertos artilugios cognitivos apropiados para sociedades de bajos ingresos que están dando los primeros pasos para desarrollar su capacidad fiscal, y que son completamente diferentes de los que se aplican en administraciones tributarias que funcionan bien. Otro de estos artilugios que surgió del mismo equipo estaba relacionado con los tipos impositivos que se aplicaban a los propietarios. El porcentaje de cumplimiento era sumamente bajo: menos del 6 por ciento de los propietarios que recibían una notificación de pago de impuestos la abonaban. Al reducir el tipo impositivo, el porcentaje de pago aumentó lo suficiente como para que crecieran los ingresos. Un tipo más bajo aumentaba la

probabilidad de que el propietario tuviera suficiente dinero en efectivo para pagar al recaudador. En síntesis, los estudios confirmaron el refrán: no intentes pedir peras al olmo.[*]

Las nuevas tecnologías electrónicas también pueden ayudar a aumentar los ingresos durante las primeras etapas de la construcción de la capacidad fiscal, simplemente vinculando los datos del GPS a la propiedad. Un estudio realizado en Ghana reveló que esto permitía a los recaudadores de impuestos averiguar dónde vivían los propietarios de inmuebles de alto valor para concentrar allí sus esfuerzos.[*] Una estrategia que ciertamente no se utilizaría en las economías desarrolladas es pagarles a los recaudadores una bonificación en función de la cantidad que recauden, pero al menos en el corto plazo ha demostrado ser una medida eficaz en Pakistán.[4] También sabemos que la evasión fiscal de las empresas se puede reducir mejorando el control de los datos de transacciones que brindan terceros.[5] Ninguno de estos artilugios es una herramienta transformadora, pero todos ayudan a recaudar dinero, algo fundamental en estados que, de otro modo, quedarían irremediablemente rezagados.

La República Democrática del Congo también brinda algunas pruebas sobre cómo afecta a la actitud de los contribuyentes verse obligados a pagarle al ayuntamiento impuestos a la propiedad. Se realizó una campaña fiscal que se limitaba a registrar a los propietarios y pedirles que se hicieran cargo de sus impuestos. Antes de informar sobre ella, únicamente uno de cada mil propietarios pagaba impuestos: la campaña elevó ese número a ciento dieciséis y, si bien es una cifra aún muy baja, muestra un aumento espectacular conseguido con muy poco esfuerzo. Pero los efectos

indirectos fueron aún más importantes y alentadores. De repente, esos nuevos contribuyentes se interesaron por lo que el ayuntamiento hacía con su dinero. Emprendieron acciones prácticas para averiguarlo y mostraron una mayor predisposición a participar en las reuniones municipales y completar evaluaciones de rendimiento del consejo. Se trataba de acciones de participación política valiosas que el *Homo economicus* jamás haría: los contribuyentes congoleños, en cambio, estaban empezando a comportarse como *ciudadanos*. Las consecuencias fueron sumamente importantes, ya que aumentaron un tercio la participación política. La gente no solo pasó a involucrarse más con el Gobierno local, también mostró una actitud más positiva hacia él. El mero hecho de que se estuvieran acercando ya se consideró un indicador de su competencia. También presionaron al Gobierno para que mejorara su desempeño: desde el principio hubo indicios de que la gente deseaba un acuerdo político: más impuestos a cambio de mejores servicios, como había sucedido en Lagos.[6]

Esto tiene tres consecuencias alentadoras. La primera es corroborar que la actitud puede cambiar rápidamente hacia un mayor cumplimiento en el pago de impuestos. La segunda es que los efectos políticos son positivos para los políticos locales, quienes no solo obtienen más ingresos, sino que mejoran la valoración de los votantes sobre su desempeño. La tercera es que, aunque los ingresos obtenidos con los artilugios cognitivos suelen ser modestos, centrarse en las *consecuencias* de aumentar la proporción de personas que pagan impuestos, y no solamente en los ingresos adicionales, puede acelerar sustancialmente los primeros pasos hacia un gobierno inclusivo.

También existe una relación positiva más fundamental entre la capacidad fiscal y la prosperidad inclusiva que se mantiene a lo largo de la transformación económica, desde los primeros pasos en sociedades con un Estado débil, como la arruinada Uganda de 1986, pasando por países de ingresos medios con grandes desigualdades, como Colombia, hasta alcanzar la prosperidad inclusiva de países con un Estado fuerte, como Dinamarca. A medida que una economía crece, su estructura cambia con el fin de facilitar la recaudación de impuestos. Para aprovechar las ganancias derivadas de la escala y la especialización, las empresas son cada vez más grandes y formales. La mano de obra pasa del autoempleo y las microempresas al empleo asalariado en esas organizaciones formales. Los registros de los pagos de esos salarios resultan mucho más fáciles de gravar que los pagos en efectivo no registrados en el sector informal. La Uganda de 1986 luchó por aumentar la recaudación de impuestos para que representara más del 6 por ciento de la renta nacional. Con independencia de la capacidad fiscal, habría sido imposible aumentar ese porcentaje hasta el 53 por ciento de la Dinamarca moderna porque en esa época la economía ugandesa era prácticamente informal: la combinación mortal de un Estado débil y una economía estancada de la que los ugandeses empezaron a salir ya en la década de 1990.[7] El cumplimiento voluntario tiene una clara característica común que se puede percibir en el trivial ejemplo de hacer cumplir la norma de carriles exclusivos para autobuses. Si la mayoría cumple, el coste de hacer cumplir la norma a la minoría rebelde es bajo y manejable. Pero, si la mayoría infringe la norma, como habría sucedido en la Uganda de 1986, el coste de hacerla cumplir es prohibitivo.

Los últimos estudios sugieren algunos artilugios valiosos muy apropiados para las primeras etapas de la espiral ascendente. También apuntan a que existe un círculo virtuoso que vincula el aumento de la recaudación de impuestos a un aumento del esfuerzo fiscal. Ambos pueden mejorar la participación política en el Estado. El gobierno inclusivo, la recaudación de impuestos y el esfuerzo fiscal pueden aumentar juntos desde niveles al principio muy bajos porque se potencian mutuamente. Ninguno de los artilugios produce efectos espectaculares por sí solo, pero juntos, al aumentar los ingresos, pueden generar un círculo virtuoso. En el contexto de los lugares rezagados, el diseño fiscal anima a los economistas a pensar más allá de los tecnicismos estrechos, integrando la cultura, la política y la formación de equipos para el asesoramiento y el análisis.

SEGURIDAD: CÓMO LOS ESTADOS PUEDEN DESARROLLAR CAPACIDADES EN MATERIA DE SEGURIDAD

No se puede subcontratar la seguridad física de los ciudadanos de un país de forma fiable a un proveedor comercial.[8] Sin embargo, en algunos países pobres, el Estado es demasiado débil para proteger a la población, incluso con todo el apoyo internacional que recibe. Otros países pobres lo han logrado a pesar de las dificultades. Los líderes de los estados débiles que luchan por aumentar su protección, y los de los países de renta alta que intentan apoyarlos, pueden aprender mucho de esos fracasos y éxitos.

Aprender del éxito: cómo se restableció la seguridad en el norte de Mozambique

En 2021, la inseguridad en el norte de Mozambique llevaba cuatro años empeorando tras el descubrimiento de un yacimiento de gas en alta mar. El yacimiento se extendía hasta las aguas de la costa sur de Tanzania, donde había provocado los disturbios en Mtwara que vimos en el capítulo 9.[*] Pero en el norte de Mozambique la situación era mucho peor: la zona había apoyado durante mucho tiempo a la oposición política, RENAMO, y como castigo el Gobierno había recortado el gasto público en la región. Esta medida discriminatoria había creado un terreno fértil para los conflictos, situación que se agravó tras el descubrimiento de gas. La organización terrorista EIIL, una rama de Al Qaeda, aprovechó la oportunidad para construir una red de apoyo, tomó rápidamente el control del territorio y perpetró atrocidades monstruosas en las que perdieron la vida miles de personas y otras ochocientas mil fueron desplazadas. A medida que aumentaba la violencia, la empresa que poseía los derechos de explotación del yacimiento, TOTAL, decidió frenar su programa de inversión en alta mar por veinte mil millones de dólares. Con tanto dinero en juego, el Gobierno ordenó al ejército nacional que recuperara el control del territorio.

El fracaso del ejército fue estrepitoso. No solo perdió el control del territorio rural, sino que el EIIL logró tomar la ciudad costera clave de Mocímboa da Praia y establecer allí su cuartel general. El presidente tuvo que tragarse su orgullo y pedirle a su vecino en la zona, el presidente Kagame, que le enviara tropas de apoyo. Kagame accedió a proporcionar una fuerza de mil efectivos del ejército ruandés y,

para dejar claro que se trataba de una acción solidaria, rechazó pago alguno. Desde la Unión Africana, Kagame llevaba mucho tiempo abogando por soluciones africanas a los problemas africanos. Confiaba en que Ruanda había logrado crear un ejército eficaz y era importante aprovechar aquella oportunidad para demostrarlo. Ante el asombro generalizado, aquella pequeña fuerza ruandesa fue tan eficaz que en apenas tres meses los combatientes del EIIL no solo habían sido derrotados, sino que se habían rendido. ¿Cómo lo lograron?[9]

Contamos con información valiosa de un periodista que excepcionalmente se encontraba en la zona y pudo entrevistar a uno de los combatientes del EIIL que se había entregado. Se rindieron porque «no podíamos mantener el enfrentamiento, ellos tenían mejores armas, no podíamos hacer nada». Los soldados ruandeses estaban equipados con modernas armas ligeras, superiores a las de los combatientes del EIIL, cuyo equipo había sido saqueado al ejército de Mozambique, bien financiado pero mal equipado. Sin embargo, ese armamento superior no se debía a que el ejército ruandés contara con un gran presupuesto. Al contrario, Ruanda gastaba apenas el 1,4 por ciento de su ingreso nacional en el ejército. Tras haber sido un país tan inseguro durante el genocidio, el gasto era notablemente bajo: el daño que causa una guerra civil es tan grande que, si el gasto militar es efectivo, bien vale la pena invertir ese dinero.[10] Los miembros de la OTAN se comprometen a gastar el 2 por ciento de la renta nacional y las fuerzas aliadas en Afganistán consideraron oportuno gastar la enorme suma de tres mil millones de dólares, doscientas veces la renta nacional de Afganistán.

El combatiente lo explicó un poco mejor: «Nos abrumó su número; además, eran extremadamente violentos». Dado que la fuerza ruandesa solo contaba con mil soldados, el comentario sugiere que el ejército de Mozambique, mucho más numeroso, se había mostrado reacio a enfrentarse al EIIL lo bastante como para «abrumarlo». Pero ¿qué puede significar la expresión «extremadamente violentos»? ¿Los soldados ruandeses se habían vuelto locos? Por fortuna, una vez más contamos con información inusualmente fiable, en esta ocasión de Louisa Lombard, una antropóloga de Yale que se encuentra investigando las fuerzas de paz en Ruanda. Describió a los soldados ruandeses como unos de los más disciplinados y menos corruptos de todas las misiones africanas. ¿Cómo el ejército ruandés consiguió instalar semejante disciplina? La habilidad fundamental de Paul Kagame fue construir una estructura jerárquica militar responsable.[*] A lo largo de la estructura jerárquica, todos los niveles de mando comprendían que eran responsables inmediatos de la conducta de las tropas que estaban a su mando. Cada soldado sabía que el sargento que dirigía el pelotón no solo castigaría la cobardía, sino también el maltrato a los civiles. Y lo sabía porque ese sargento a su vez sería castigado por su teniente si los civiles de los que era responsable resultaban heridos.

Otra valiosa restricción que sirvió para ganar la confianza de la población local fue que los ruandeses no utilizaron la fuerza aérea. En la práctica, la fuerza aérea no puede distinguir entre civiles y rebeldes, lo que resulta evidente en los bombardeos. Cuando caen bombas, la gente inevitablemente deja de considerar a los militares responsables como protectores. Pero ni la disciplina ni la ausencia de

bombardeos son suficientes: la población local necesita confiar en que los protectores van a ser eficaces para derrotar *definitivamente* a los terroristas. Por eso la misión del ejército ruandés no era simplemente ahuyentar sino acabar con el nido de Al Qaeda. Los combatientes de Al Qaeda demostraron ser cobardes. Como sucede con muchos mafiosos, se habían sentido lo bastante motivados para aterrorizar y masacrar a los locales indefensos, pero no para luchar contra quienes estaban preparados para enfrentarlos. Una vez acorralados, se rindieron y el grupo se desintegró rápidamente. El gran beneficio de ganar la confianza de la población local es que entonces la gente está dispuesta a dar a los soldados lo que más necesitan cuando luchan contra fuerzas rebeldes: inteligencia.

Tal vez Mozambique esté atrapado en políticas clientelistas que impidan el desarrollo de esa cadena de responsabilidad militar. Pero ha quedado claro que el país puede tener éxito si algún líder o movimiento social está dispuesto a intentarlo.

Aprender de casos exitosos: cómo construir una fuerza aérea eficaz

Ruanda demostró que, en varios contextos, la fuerza aérea es un lujo innecesariamente caro. Incluyo el siguiente ejemplo solo porque ilustra dos principios que se pueden aplicar a cualquier ejército: la motivación y la descentralización.

La fuerza aérea israelí ha sido ampliamente reconocida como la más poderosa del mundo, en todos los aspectos. Su eficacia se debe en parte a la motivación excepcional que le brinda su condición de máxima garante de la seguridad israelí. Esta condición implica que el

proceso de selección para formar parte de la fuerza aérea se parece al reclutamiento de gobernadores provinciales por parte de Deng Xiaoping: evalúan a todos los adolescentes israelíes que estudian matemáticas y ciencias afines para determinar su aptitud. Conscientes del alto estatus de la fuerza, muchos de los más capaces se alistan.

Su excepcional descentralización se refleja en una regla operativa muy particular. Al igual que el resto de las fuerzas armadas, la fuerza aérea israelí es jerárquica: en todas las patrullas, el escuadrón de aviones israelíes está comandado por un teniente coronel. Pero, cuando se divisa una patrulla enemiga y el enfrentamiento parece inminente, el mando pasa al piloto que esté en mejor posición para ver la situación estratégica. Por lo tanto, los pilotos son entrenados no solo para pilotar su avión, sino también para reclamar y asumir el mando estratégico basándose en el criterio de que están mejor posicionados para evaluar la situación.

Aprender de los fracasos

De los fracasos imprevistos podemos aprender casi tanto como de los éxitos inesperados. Sobran los ejemplos.

El evidente fracaso en la creación de una fuerza de seguridad nacional efectiva en Afganistán plantea dos preguntas. La primera es por qué los gobiernos afganos, como los de Mozambique, no lograron crear un ejército efectivo a pesar de disponer del tiempo, la financiación y la motivación necesarias. La otra es por qué las fuerzas aliadas, guiadas por Estados Unidos, no consiguieron

desarrollar ninguna de esas capacidades en el ejército afgano a pesar de destinar una gran cantidad de recursos, de pasar veinte años en el terreno y de los importantes incentivos políticos que tenían para hacerlo. Aún más sorprendente es el hecho de que ni siquiera se hayan dado cuenta de que no han podido desarrollar ninguna de esas capacidades.[11]

Los gobiernos afganos contaban con muchos más recursos que los talibanes y, al haber sido elegidos democráticamente, deberían haberse alineado más con los deseos de sus ciudadanos. Pero el dinero extranjero que proporcionaba esos recursos acabó minando la confianza de los ciudadanos en su Gobierno: los veían como títeres corruptos de los aliados. Y, en esto, el pueblo afgano tenía toda la razón. El dinero aliado corrompió a los políticos y funcionarios de todos los niveles: el Estado era saqueado por las personas elegidas para servir a los ciudadanos, lo que salía a la luz en frecuentes escándalos de dimensiones grotescas. Los integrantes del Gobierno de Afganistán tampoco tenían demasiados incentivos para atender a su gente. Los enormes ingresos que llegaban de donantes occidentales los eximían de la necesidad de cobrar impuestos a los ciudadanos. La presencia continua de las fuerzas militares extranjeras les dio una excusa para posponer la creación de un ejército afgano efectivo. Su principal ocupación pasó a ser engañar a los aliados para que continuaran brindando tanto los aportes financieros como la presencia militar que suponían que iba a garantizar su propia seguridad. En ese complejo afán de engañar, fueron rotundamente exitosos. Pero, mientras tanto, discutían entre ellos. Durante su mandato, el presidente Ghani se enfrentó a su vicepresidente y no logró convencer a los ciudadanos de que estaba

dispuesto a sacrificar sus intereses personales por el bien común. Estas sospechas quedaron gráficamente confirmadas en 2022 cuando huyó para ponerse a salvo mientras sus tropas debían luchar y morir por el país.

Engañar a los aliados fue sencillo porque ellos mismos conspiraban para engañarse. La verdad habría sido tan incómoda para los gobiernos aliados que la disonancia cognitiva consiguió ocultar la realidad. Era tan vergonzoso como los fracasos militares rusos en Ucrania que ocultaban al presidente Putin. En Afganistán, los militares aliados de todos los niveles solían maquillar las malas noticias. Los oficiales jóvenes en el frente de batalla presentaban los fracasos como alternativas que «aún no funcionan», al tiempo que exageraban los escasos éxitos. Los oficiales de mayor rango que recibían esa información mostraban los éxitos y argumentaban que los fracasos eran una señal de que hacía falta aumentar los esfuerzos existentes. Los mandos superiores que reportaban a los jefes del Estado Mayor amplificaban esa pésima interpretación y de esa forma engañaban a los políticos clave a los que informaban.[12] Los políticos necesitaban desesperadamente escuchar cualquier garantía porque eran responsables ante los votantes y ante el partido. Los votantes con familiares en el ejército querían menos bajas. Los miembros de los partidos que estaban en el Gobierno en los países aliados deseaban que se respetaran sus ideologías: eso solía incluir una mayor rendición de cuentas del dinero gastado y la adhesión afgana a las normas morales que motivaban a los miembros del partido. Por lo tanto, si los políticos afganos debían rendir cuentas a alguien, era a los votantes y a las ideologías de las democracias aliadas, y no a sus propios ciudadanos.[*]

La lección más importante, aunque también la más incómoda, es que los gobiernos de los países que reciben el apoyo de recursos externos han de asumir una clara responsabilidad operativa sobre ellos. En consecuencia, tanto el presidente como sus ministros clave deben adquirir una profunda experiencia personal en primera línea.

Este fracaso general se superpuso a otros más operativos. Si bien la población local al principio siempre acoge a las tropas extranjeras, la aceptación pronto se desvanece. Como regla general, el límite es de siete años.[13] En ese periodo se tendrían que haber desarrollado las capacidades del ejército afgano. Pero eso dependía, a su vez, de un compromiso público por parte de Estados Unidos de retirarse, lo que habría disuadido a los políticos afganos de confiar en una seguridad permanente proporcionada por Estados Unidos: no ocurrió. La excesiva desconfianza en los bombardeos generó el rechazo de la población local. La fallida estrategia británica —que los oficiales de rango medio llamaban, reveladoramente, «cortar el césped»— era muy distinta de la ruandesa en Mozambique. Enviaban una brigada a una localidad para que en seis meses cumpliera la agotadora misión de expulsar a los combatientes talibanes de la zona. Pero, en cuanto la brigada se retiraba, los talibanes volvían. Los locales se dieron cuenta de esto, por lo que aquellos que tenían la intención de ayudar a los soldados brindándoles información ya no podían correr ese riesgo. La estrategia ruandesa de quedarse hasta que las fuerzas se rindieran, dando confianza a los lugareños para que compartieran información, es una valiosa lección final.

En definitiva, aunque el fracaso de los aliados en Afganistán fue grave, no tiene ningún misterio.

El colapso de la seguridad en Malí

Malí es un país pobre y rezagado que se encuentra en el Sahel, la vasta extensión de desierto que se extiende desde Mauritania, al oeste, hasta Somalia, al este. Cuando las preocupaciones sobre la fragilidad de los estados iban en aumento, las agencias internacionales desarrollaron tres listas distintas que incluían países de los que se consideraba que enfrentaban tal circunstancia. En 2010, Malí no figuraba en ninguna de esas listas: se la consideraba una democracia pacífica, a pesar de que en muchos aspectos era un Estado abusivo hábilmente disfrazado. Su pequeño ejército se dedicaba a saquear el presupuesto financiado por donantes y no estaba entrenado para el combate. Al norte de Malí, en Libia, Muamar el Gadafi, el tiránico gobernante de una Libia rica en petróleo, enfrentaba presiones nacionales e internacionales. Su respuesta fue comprar un enorme arsenal de armamento y pagar generosamente a los mercenarios del Sahel para que lo protegieran. Pero, a medida que el régimen de Gadafise derrumbaba, los mercenarios rara vez se sentían motivados a luchar: saquearon su arsenal y en enero de 2012 regresaron al Sahel. De repente, Malí tuvo que enfrentarse a grandes bandas de saqueadores bien armados. Cuando el ejército de Malí, mal equipado, intentó detenerlos, fue masacrado: se dice que un tercio de los soldados murió en apenas un día. Desesperado, el Gobierno pidió protección a Francia, la antigua potencia colonial. La fuerza aérea francesa intervino, bombardeó a los saqueadores e instauró una importante presencia aérea y militar de cinco mil soldados. Pero, a medida que aumentaban las bajas francesas, la opinión pública del país empezó

a oponerse a la operación: en 2021, el presidente Macron la redujo a la mitad. Para entonces, al igual que en Afganistán, la fuerza extranjera se había vuelto muy impopular entre la población local. Tras dos golpes militares seguidos, el Gobierno militar no reconocido exacerbó el sentimiento antifrancés y ordenó a sus fuerzas que abandonaran el país, junto a los apoyos británico y danés recién llegados. Desesperados, los nuevos gobernantes de Malí recurrieron a los rusos en busca de protección, en concreto a los mercenarios del Grupo Wagner, de Yevgueni Prigozhin, y rápidamente se convirtieron en sus vasallos.

En paralelo a este evidente fracaso en la capacidad de brindar seguridad nacional, Malí sigue contando con una importante misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Al igual que los aliados en Afganistán, que están allí desde 2013, lo más probable es que esta misión haya permanecido en Malí más tiempo del que debía. Es evidente que se ha vuelto infructuosa. Sin embargo, es extraordinariamente cara, su coste anual asciende a mil trescientos millones de dólares. Este enorme y creciente gasto de más de diez mil millones de dólares no ha logrado suprimir la violencia de las mafias, aunque podría haber tenido un impacto determinante. Malí es el típico país rezagado en el que la población joven en rápido aumento necesita desesperadamente oportunidades de trabajo. A falta de ellas, las numerosas comunidades marginadas y en peligro de todo el país, como los bereberes del norte, se convierten una fuente de reclutamiento fácil para las mafias. El fracaso subyacente aquí es el obtuso pensamiento de los gobiernos de los países de renta alta. El

objetivo de la seguridad física en países considerados frágiles se suele delegar a un Ministerio de Defensa al que se le otorga un gran presupuesto y un propósito claro. En los mismos países, el objetivo del desarrollo económico recae por lo general en un ministerio responsable de gestionar las ayudas, con un presupuesto reducido y unos propósitos demasiado dispersos.

Explicación de los fracasos internacionales

Cobrar impuestos y garantizar la seguridad suelen ser las dos tareas fundamentales de cualquier Estado. Evidentemente, son factibles: en ambos casos, hay ejemplos alentadores de éxito y artilugios que podrían ser útiles en determinados contextos y fases. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos internacionales, y a veces sin querer a causa de ellos, las capacidades en materia de impuestos y seguridad todavía están lejos de ser universales. A la hora de asesorar o presionar a los rezagados, los gobiernos de los países de renta alta han sido demasiado exigentes en algunos aspectos y muy laxos en otros.

Son del todo exigentes cuando insisten en el aumento de impuestos incluso en épocas de crisis, cuando políticamente es una medida por entero perjudicial para que la acepten los votantes. En materia de seguridad, fueron en extremo exigentes al insistir en que los gobiernos que reciben ayuda se ajusten a las normas morales de los países donantes, algo que puede resultar imposible, inapropiado o podría percibido por la población local como un irrespetuoso intento de obligarla a violar sus propias normas morales. Como

resultado de esas exigencias, los gobiernos rezagados a veces dejan de responder a los intereses de sus propios ciudadanos.

Las naciones donantes de Occidente han sido muy laxas a la hora de impedir que políticos y funcionarios saqueen su ayuda financiera. Han sido demasiado laxas al no comprometerse a retirar a tiempo sus fuerzas militares. Eso habría dejado claro a los gobiernos de las naciones rezagadas que tenían que prepararse para asumir esa responsabilidad. Como resultado de la debilidad de los donantes, algunos gobiernos no han afrontado la tarea de ganarse la confianza de sus propios ciudadanos.

11

La ética de un propósito en común

La ética es importante: cuando se vuelve demasiado confusa y cuestionada, las sociedades sólidas se fracturan.

En el verano de 2023, Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Holanda sufrieron una serie de crisis internas. La Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó que la diversidad ya no se podía usar como argumento para justificar un trato de favor a los aspirantes negros en el ingreso a la universidad. Los presidentes Obama y Biden inmediatamente se pronunciaron en televisión condenando la medida.[*] En Gran Bretaña, las últimas investigaciones internacionales sobre longevidad revelaron que en las comunidades prósperas la esperanza de vida era ocho años mayor que en las comunidades desfavorecidas. A pesar de que el Servicio Nacional de Salud brindaba supuestamente el mismo acceso a la atención médica, la brecha era mucho mayor en Reino Unido que en cualquier otro país de Europa. En respuesta, el primer ministro Rishi Sunak pronunció un discurso en televisión en el que anunció nuevos objetivos a quince años en los plazos de tratamientos. En Francia, después de que la policía asesinara a tiros a un joven de origen árabe, las ciudades estallaron en una escalada de disturbios. El presidente Macron interrumpió una cumbre europea en Bruselas y canceló una visita de Estado a Alemania para regresar a París y

condenar tanto el tiroteo como los disturbios. En Holanda, se derrumbó el Gobierno de coalición, lo que dio lugar a unas elecciones nacionales debido al enfrentamiento de dos partidos —el VVD y el D6— sobre la cuestión ética de poner freno o no al aumento de solicitantes de asilo. Ambos perdieron frente a un partido islamófobo.

La patología subyacente y común a todos esos países que provocó esos acontecimientos fue el levantamiento de comunidades enteras que enfrentaban desventajas hereditarias: los afroamericanos estadounidenses, los niños ingleses que crecían en lugares rezagados con padres con bajos niveles de escolarización, los adolescentes franceses de origen árabe y los inmigrantes aislados culturalmente en Holanda que no se sentían parte de una sociedad altamente integrada. Estas comunidades fueron formándose durante décadas —o siglos, en el caso de los afroamericanos estadounidenses— como consecuencia de políticas que habían considerado más justo satisfacer a la mayoría de los votantes.

Las crisis descritas han revelado una profunda grieta entre lo que los indignados miembros de las comunidades desfavorecidas y la mayoría de los demás votantes consideran, cada uno, éticamente correcto.

LA EVOLUCIÓN DE LA FILOSOFÍA ÉTICA: DE RAWLS A SANDEL

Durante las primeras décadas de posguerra se registraron importantes avances prácticos en el comportamiento ético, tanto de los líderes como de los individuos, pero estaban más impulsados por

el pragmatismo que por una nueva comprensión moral.[*] Eleanor Roosevelt, en su papel de primera dama de Estados Unidos, presentó una Declaración Universal de los Derechos Humanos en la nueva sede de las Naciones Unidas. Los delegados oficiales, en lugar de considerarla un compromiso serio de su Gobierno, la escucharon como si fuera un espectáculo y se dedicaron solo a aplaudir. De lo contrario, ni la Rusia de Stalin, ni la Sudáfrica del apartheid, ni la Haití de Papa Doc habrían aplaudido. En términos generales, no fue un compromiso político genuino por alcanzar un progreso ético. De hecho, se la desvinculó de cualquier mecanismo útil para alcanzar los derechos humanos que proclamaba y de cualquier fundamento de filosofía moral. En el mejor de los casos, funcionó como Eleanor Roosevelt pretendía: para inspirar a ciertas comunidades desatendidas —como la afroamericana— en su lucha por un trato más justo. En el peor de los casos, allanó el camino a una serie de gestos vacíos: los gobiernos descubrieron los beneficios políticos de asumir compromisos grandilocuentes en pos de nobles objetivos que seguro jamás se llevarían a cabo. Si hacían creer a los ciudadanos que estaban tomando ciertas medidas, podían proyectar una imagen de firmeza sin necesidad de financiar las consecuencias de ninguna acción real.

En 1970 se produjo un importante avance en el plano filosófico cuando John Rawls publicó *Teoría de la justicia*. En él propone que, para que una política pública sea *justa*, debe mejorar lo máximo posible el nivel de vida de la comunidad menos favorecida: la estrategia de maximizar lo mínimo. Las desigualdades solo son tolerables si contribuyen a aumentar el nivel de vida del segmento más pobre.[*] Su objetivo era servir como Constitución ética para

restringir los procesos basados en la mayoría de la democracia. La principal hipótesis sobre las motivaciones era que, si no se la restringía, la democracia se adaptaba al interés particular de la mayoría, mientras que, para que hubiera justicia, la sociedad debía comportarse de manera altruista con los más vulnerables. Aunque influyente a nivel intelectual, el libro tuvo un impacto irrelevante en las políticas públicas porque no logró convencer ni a los líderes políticos ni a los miembros de los partidos de *por qué* había que adoptar esos principios restrictivos.[*] Para Rawls, sus principios de democracia restringida eran la única alternativa posible al utilitarismo. Pero, dado que no tuvieron éxito, la principal consecuencia de las ideas de Rawls fue una involuntaria renovación del utilitarismo que intentaba superar. Era muy atractivo para los economistas: dejaba al *Homo economicus* como único protagonista de sus modelos, alguien fundamentalmente amoral e incapaz de actuar de otra manera que no fuera por interés propio. Los modelos pasaron entonces a predecir las respuestas de este espantoso ser humano a las políticas públicas, como las modificaciones fiscales. Finalmente, el utilitarismo entró en juego para hacer un balance de los costes y beneficios de la política. Aunque la economía moderna es mucho más sofisticada que este esquema simplista, jamás ha sustituido del todo la base de ese marco conceptual.

Mientras, los pensadores de la filosofía ética se alejaron de Rawls y abrazaron el utilitarismo que sabiamente él tanto había temido. El más célebre fue Derek Parfit, que pasó su vida entera en All Souls, Oxford, agonizando en torno a preguntas del estilo: «¿Debería estar preparado para matar a tres personas hoy si con ello salvo la vida de cuatro personas en otro lugar del planeta en el siglo xxv?». Esta

clase de razonamientos absurdos sumieron a la filosofía ética en enredadas e infructuosas dimensiones de futuros hipotéticos que no tenían nada que ver con las decisiones morales prácticas del día a día de las personas.[**]

Michael Sandel y la justicia contributiva

La filosofía ética fue rescatada de esta desordenada atmósfera gracias al concepto de «justicia contributiva» de Michael Sandel, que volvió a centrar el debate en la pregunta de cómo debemos ejercer nuestra capacidad de decisión.[1] Ya hemos presentado esta idea en el capítulo 2 como una de las últimas revoluciones intelectuales, pero, antes de ponerla en práctica aquí, quizá convenga refrescarla un poco. La justicia contributiva propone una serie de normas éticas compatibles con los últimos avances en biología evolutiva humana, psicología social y antropología. A diferencia de Rawls y los utilitaristas, la justicia contributiva no exige que nos comportemos de forma altruista, aunque sí sostiene que tenemos el deber de contribuir a nuestra comunidad siempre que los demás también estén dispuestos a hacerlo.

Los últimos avances en biología evolutiva humana indican que, si bien no hemos evolucionado como seres altruistas, capaces de sacrificar nuestra vida por la de otros con quienes no tenemos ninguna relación, sí somos inusualmente prosociales. Los seres humanos hemos sufrido fuertes presiones evolutivas para contribuir al beneficio común: aprendimos a cooperar para sobrevivir cuando teníamos que competir con animales más rápidos, más fuertes y que

se defendían mejor, pero eran menos cooperativos. Los individuos de un grupo aprendieron a comportarse bien con los demás miembros si estos hacían lo mismo. En los grupos humanos en los que más del 3 por ciento se negó, la cooperación del resto no fue sostenible y, por lo tanto, acabaron extinguiéndose. Probablemente tenemos una predisposición genética a cooperar con los demás y aprendemos de los comportamientos cooperativos de otros que parecen efectivos. Por eso el *Homo sapiens* es la especie más prosocial.[2] Si bien es cierto que podemos ser egoístas, nuestra naturaleza nos impulsa a convertirnos en mejores personas, como ángeles que cuidan unos de otros en su comunidad. Esta nueva evidencia de la biología evolutiva también es congruente con las evidencias anteriores aportadas tanto por la psicología social como por la antropología, que señalaban que nos sentimos fuertemente inclinados a pertenecer a un grupo y a prosperar a través de esa pertenencia, y que, si nos aislamos, antes moriremos.[3] Hemos evolucionado de forma que, si repetimos una acción, la actitud que la motiva se convierte en un hábito. Si en nuestro trabajo experimentamos la humillación y en nuestro vecindario la indiferencia o, peor aún, si no tenemos ocasiones de obrar bien, tendemos a ser más egoístas. En cambio, si estamos constantemente expuestos a la reciprocidad, de modo que las oportunidades para ser generosos se multiplican, tendemos a estar más dispuestos a contribuir a objetivos comunes.

La justicia contributiva no solo es coherente con las conclusiones de la biología evolutiva y la psicología social, también concuerda con la lógica práctica de la espiral ascendente. Explica por qué —a menos que existan buenas razones éticas en contra— tenemos que unirnos a otras personas para luchar por un futuro mejor para

nuestra comunidad y nuestra sociedad. Como afirmó la economista y experta en políticas públicas de Cambridge Diane Coyle, las personas necesitan «compartir un sentido de optimismo y dirección». Ese sentido compartido surge de la fuerza que otorga compartir la *capacidad de decisión*, para la cual los beneficios de la reciprocidad constituyen un factor intelectual clave.

Capacidad de decisión y desventajas

Una diferencia fundamental entre la justicia distributiva y la justicia contributiva es quién tiene el poder de decisión. La justicia distributiva impone ciertas limitaciones a las acciones de los más poderosos, pero *deja que sean ellos quienes tomen las decisiones*. Les dice que solo se pueden considerar a sí mismos virtuosos si ayudan a los más débiles. La justicia contributiva, en cambio, les obliga a compartir el poder de decisión con los más débiles y proporciona un listado para corroborar si lo han hecho realmente. ¿Los más débiles tienen paridad para expresarse cuando se eligen los objetivos comunes por los que debe luchar la sociedad? ¿Se los respeta como pares en el debate sobre los objetivos? ¿Ganan lo suficiente como para contribuir de manera significativa a los propósitos comunes?

Un recurso muy útil a la hora de poner en práctica ese listado es el humilde artilugio de las ciencias políticas denominado «rastreo de procesos», totalmente desconocido en las escuelas de economía y negocios. Es simple pero eficaz y muy apropiado para un aspecto clave al momento de revertir la caída en espiral en los lugares

rezagados. Para revertir la caída en espiral es indispensable que algunas acciones cambien: que algunas personas se comporten de manera diferente. El rastreo de procesos busca las decisiones clave que desencadenaron una tentativa de cambio y las personas clave que lo autorizaron y ejecutaron. Pregunta por qué y cómo lo hicieron. Como tal, es un proceso metodológicamente sencillo, pero saca a los economistas de la zona de confort de buscar determinadas *fuerzas*, como las economías de escala, para obligarlos a reconocer la importancia de las *personas*, de sus estrategias y motivaciones.[*]

El rastreo de procesos se puede utilizar para responder a dos preguntas fundamentales sobre el poder de decisión: ¿quién ha estado haciendo qué a quién? ¿Quién ha rendido cuentas ante quién? Podemos plantear esas preguntas en los lugares rezagados de cualquier parte, ya sea en Sheffield, Barranquilla o Zambia. Podemos plantearlas tanto para cuestiones económicas —por ejemplo, el crecimiento del empleo— como para cuestiones políticas —como las influencias—. Pero, dadas las tres crisis con las que abrí este capítulo, voy a aplicarlas a un aspecto muy concreto del debate ético: las oportunidades en el ámbito de la educación, tanto en universidades de élite como Harvard, Oxford y Sciences Po en París como en la escolarización a edades más tempranas. ¿Qué nos pueden revelar los criterios de la justicia contributiva aplicados a esas medidas políticas?

Durante siglos de esclavitud, los estadounidenses negros sufrieron la carencia total de paridad para expresarse, la falta de respeto y la imposibilidad de contribuir a los objetivos comunes. Estos impedimentos profundamente arraigados todavía están lejos de

subsanarse, como se puede ver en la bajísima proporción de estudiantes negros en las escuelas privadas, en las universidades más valoradas y en los puestos de trabajo mejor remunerados en el mundo de los negocios y las profesiones. Modificar los criterios de selección a su favor en las universidades más prestigiosas de Estados Unidos habría sido apenas un pequeño gesto para corregir esas desigualdades en las oportunidades de vida de los negros, y habría estado plenamente justificado. Sin embargo, en lugar de eso, las universidades estadounidenses no ofrecieron ventajas en la selección a los negros estadounidenses, sino a los más favorecidos del grupo de mil millones de *personas* negras de todo el mundo.

Hoy hay miles de adolescentes negros inteligentes, privilegiados y bien educados alrededor del mundo. Algunos son hijos de políticos africanos, otros de empresarios de éxito. Podrían acceder a plazas en las universidades de élite sin la ventaja extra de un cupo de acceso. Ante la necesidad de cumplir una cuota de estudiantes negros, las mejores universidades de Estados Unidos suelen elegir a estos estudiantes negros privilegiados en lugar de seleccionar a los inteligentes estadounidenses negros que, abrumados por siglos de prejuicios y discriminación, efectivamente merecerían un ingreso preferencial. Si el acceso a las cuotas se hubiera restringido a los negros *estadounidenses*, el artificioso argumento utilizado por la Corte Suprema para declarar inconstitucional la discriminación positiva no habría sido una alternativa, ya que no se habría basado en la raza, sino en una desventaja persistente y comprobable. Quitando esa minoría de adolescentes privilegiados, la mayoría de los negros alrededor del mundo efectivamente han sufrido una desventaja histórica. Pero, a diferencia de lo que sucede con los

negros en Estados Unidos, esto no se debe a una mala gestión arraigada en su Gobierno: las culpables fueron las antiguas potencias coloniales europeas. Hoy las universidades de élite estadounidenses están aprovechando las repercusiones de aquella injusta historia europea para eludir sus actuales obligaciones con sus propios conciudadanos.

Las comunidades marginadas de Bradford y Sheffield, Glasgow y los Valles Galeses no han sufrido siglos de desventajas comparables a las de los negros estadounidenses, pero también se han tenido que enfrentar a una creciente desventaja en el acceso a la educación. En las últimas décadas, sus posibilidades de acceder a las universidades británicas de élite han disminuido drásticamente, comparadas con las de los niños más afortunados.[4] Las políticas públicas tienen que modificarse para ser justas, pero no se ha hecho nada efectivo al respecto. La derecha política británica tiende a achacar la responsabilidad a la escasa ambición de los padres, así como a la idea de que las ayudas sociales excesivas han permitido que se mantuviera durante generaciones cierta tradición de vivir sin trabajar. En la izquierda se ha aceptado la necesidad de cambiar algunas actitudes, pero con la diferencia de que consideran que la educación es el remedio. Keir Starmer, líder del Partido Laborista, ha retomado este tema en discursos que priorizan la «educación, educación, educación», siguiendo el ejemplo de su mentor político, Tony Blair. Su objetivo es animar a que los estudiantes talentosos de las comunidades más pobres accedan a la universidad: todo lo contrario de lo que sucedió incluso durante el Gobierno de Blair. Pero, sin darse cuenta, ha confundido dos problemas diferentes: la desigualdad de oportunidades y la desigualdad en el respeto. Su

énfasis exclusivo en las oportunidades tiene la desafortunada consecuencia de juzgar como fracasada a la mitad de la población que no va a la universidad, incluida una enorme mayoría de personas que sufren desventajas hereditarias. El mensaje implícito es que todo el mundo debería aspirar a ir a la universidad, lo cual es falso y desalentador. La agenda para promover la igualdad en el trato respetuoso necesita un énfasis equivalente al de igualar las oportunidades. En términos prácticos, ambos dependen de la igualdad de oportunidades de vida, empezando por la educación preescolar, continuando con la escolarización y luego con el empleo y los ingresos. En la actualidad, ni la ideología de derechas ni la de izquierdas británicas han abordado la cuestión del respeto o la de las oportunidades de vida.

En Francia, los ciudadanos de ascendencia árabe se enfrentan a desventajas similares en todas las etapas de la vida, desde la educación preescolar, la escolarización y la universidad hasta el empleo. También tienen mucha menos voz al momento de configurar los objetivos comunes, el poco margen de opinión que tienen es menos respetado y su capacidad para contribuir a los objetivos comunes con los que están de acuerdo resulta extremadamente limitada. Sin embargo, hay mucha menos evidencia cuantitativa de estas desventajas porque en Francia es ilegal recopilar información sobre el origen étnico o la religión de las personas. Las razones para esto derivan de un compromiso constitucional muy particular con un Estado laico, que supone que la condición de ciudadano debe ser independiente de la etnia y la religión. Pero, al igual que ocurre con la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos sobre la discriminación positiva y la

importancia de la educación universitaria en Gran Bretaña, insistir en un principio *que la realidad desmiente* acaba perjudicando a las comunidades más desfavorecidas.

La justicia contributiva combina el objetivo de igualar las oportunidades de vida con otro más fundamental: romper el vínculo entre éxito y respeto. También señala cambios prácticos específicos capaces de crear las condiciones necesarias para la recuperación de los lugares rezagados. Exige la igualdad en la participación en vez de la exclusión; respeto en lugar de desprecio y una mejoría en la generación de ingresos, de manera que los rezagados sean capaces de contribuir. Demuestra que estos tres aspectos hoy presentan una gran desigualdad y busca la mejor manera de satisfacerlos. Para seguir avanzando, sería útil mencionar dos ideas complementarias: el *andamiaje* y la *delimitación*.

Consecuencias éticas del andamiaje

Las comunidades rezagadas pueden aprender más de las que están ligeramente por delante de ellas que de las sociedades que ya han completado la transición hacia una prosperidad inclusiva. Igual que un andamio, una vez completada la transición, las herramientas utilizadas en el ascenso por lo general se descartan u olvidan. Esto tiene sutiles consecuencias en los criterios éticos que las comunidades de éxito pueden utilizar de manera legítima para juzgar las acciones de las sociedades que se encuentran en transición. En efecto, el menú de herramientas con las que cuentan los rezagados para revertir la caída en espiral incluye potencialmente todas las que

usaron las comunidades de éxito en sus propias transiciones. Ese principio repercute en el acceso a las universidades de élite en Estados Unidos.

Por increíble que parezca, hasta hace muy poco tanto Harvard como la mayoría de las universidades privadas tenían la explícita costumbre de favorecer a los familiares de los donantes. En Harvard, sus posibilidades de ser admitidos eran siete veces mayores que las de los aspirantes equivalentes. El Departamento de Educación de Estados Unidos abrió una investigación formal sobre esta indignante costumbre en 2023.[5] Tras haber aprovechado durante décadas esta inmerecida oportunidad de acceso privilegiado, ni los donantes ni sus favorecidos hijos podían oponerse a crear vías de acceso preferenciales para personas de comunidades desfavorecidas, como los afroamericanos estadounidenses. Tras haber legitimado esta práctica con fines poco dignos, difícilmente se podían oponer a que fuera utilizada con fines que realmente valieran la pena.

En el pasado, el reconocimiento de este principio sentó las bases éticas para de la Ley GI [o Ley de Reajuste de Militares] de 1944, que según los historiadores transformó la sociedad estadounidense de posguerra. La ley otorgaba un acceso privilegiado a la educación gratuita a aquellos que habían servido en el ejército durante los doce años posteriores a la guerra. El presidente Roosevelt había cedido ante las convincentes pruebas que presentó Anna Rosenberg, quien dio voz a los soldados a través de cientos de entrevistas. Descubrió que los que habían interrumpido su educación tenían miedo de quedarse rezagados frente a los candidatos más jóvenes y prometedores, cuyas vidas no se habían desviado para luchar en una guerra. Los soldados habían contribuido a un propósito común

fundamental, sus opiniones fueron escuchadas y la sociedad les correspondió con beneficios específicos: *la Ley GI fue justicia contributiva aplicada*. Durante los doce años que estuvo vigente la ley, se mantuvo en pie el andamiaje que igualaba con éxito las oportunidades de vida de los estadounidenses. Como fuente de inspiración, se mantuvo durante otra década más, ya que Martin Luther King la utilizó para promover la inclusión de los afroamericanos y el presidente Johnson para su mentada Gran Sociedad. Los académicos que siguieron a esa cohorte de soldados estudiantes registraron las consecuencias de su impacto en Harvard. Su descubrimiento de que una educación en Harvard podía transformar las oportunidades de vida de quienes procedían de entornos vulnerables hace que el sesgo posterior en el acceso sea aún más indefendible.[*]

Consecuencias éticas de la delimitación

Elinor Ostrom fue una antropóloga que ganó el Premio Nobel de Economía tras descubrir que las comunidades indígenas suelen proteger su entorno natural solucionando el problema de los oportunistas, es decir, de las personas egoístas que talan más leña de la que les corresponde. Las comunidades tienen éxito uniéndose en una red de obligaciones mutuas que se imponen a sí mismas y que coinciden perfectamente con la justicia contributiva. El principal aporte de Ostrom fue mostrar *cómo* construían esa reciprocidad adhiriéndose a ciertos principios de *delimitación*. La pertenencia a la comunidad recíproca tenía que estar bien definida: todos debían

saber quién era miembro y quién no. Todos los que decidían ser miembros se comprometían a contribuir al conjunto, y solo mediante esa contribución podían acceder a los beneficios que generaba la comunidad. Siguiendo este criterio de *delimitación*, el recurso de un acceso preferencial debía limitarse a aquellos ciudadanos cuyas oportunidades de vida se habían visto arruinadas por un legado de esclavitud, porque eran estadounidenses descendientes de esclavos y no solo porque no eran blancos.

Uno de los principios de Elinor Ostrom para construir la reciprocidad era que aquellos que aceptaban cumplir obligaciones mutuas tenían el derecho de controlar tanto la formación del grupo como el ritmo de entrada a él. En nuestro caso, el grupo está formado por los ciudadanos estadounidenses y ese principio les otorgaría un derecho esencial a los descendientes de esclavos. Como ciudadanos cuyas oportunidades siguen siendo lamentablemente escasas, les permitiría retrasar la ampliación del acceso preferencial a la universidad a los no ciudadanos de Estados Unidos hasta que sus propias oportunidades de acceso se hayan equiparado a las del resto de los ciudadanos.

Si combinamos la justicia contributiva y los principios de Elinor Ostrom, podemos arrojar un poco más luz sobre un asunto que se suele considerar un dilema. Muchas personas prósperas que proceden de lugares rezagados desean financiar becas de estudio en facultades de Medicina a estudiantes de su país. La intención es, por un lado, ayudar a un estudiante brillante de su país y, por otro, proporcionarle luego al país un médico bien formado. Pero, cuando esos estudiantes se gradúan en una facultad de Medicina de primer nivel, empiezan a recibir ofertas de trabajos bien remunerados en

lugares más glamurosos. ¿Tiene el donante derecho a establecer como condición de la beca el regreso al país de origen o esa sería una restricción inaceptable a su libertad? Creo que, si Ostrom y Sandel hubieran debatido sobre esto, habrían llegado a la conclusión de que el condicionamiento es justo. Esas seductoras ofertas de trabajo son tentadoras para los oportunistas, que buscan apropiarse de una beca destinada a quienes desean ayudar a su país de origen. Siempre que se informe a los solicitantes de ese condicionamiento, quienes no estén dispuestos a aceptarlo son libres de solicitar becas por otras vías.

La Ley GI original establecía un límite de tiempo: los soldados estadounidenses que regresaban tenían doce años para utilizar el privilegio de una educación gratuita. La fecha límite de 1956 fue valiosa por dos motivos. En primer lugar, les daba a los veteranos el poder de decidir sobre su vida, aunque su futuro solo podía mejorar si se formaban. En segundo lugar, afirmaba un principio clave. Tenía un límite de tiempo porque el propósito de ese privilegio era igualar sus oportunidades de vida con las de los jóvenes que no habían ido a la guerra. El objetivo era eliminar una desventaja, no compensarlos por ella durante el resto de la vida. Este es un principio básico de la justicia contributiva. Cuando la desventaja hereditaria de toda una comunidad está muy arraigada, como ocurre con los estadounidenses negros, puede que se necesiten dos o tres generaciones para subsanarla, pero ese es un objetivo legítimo de las políticas públicas. La discriminación positiva no se justifica como una simple compensación expiatoria por los errores del pasado. Se aplica con la misma fuerza a los grupos de ciudadanos que sufren una desventaja hereditaria por la simple desgracia de vivir en el

lugar equivocado. Esto nos lleva de nuevo al tema principal de este libro: los lugares que quedan rezagados por culpa de un acontecimiento que escapa a su control.[6]

Consecuencias éticas de los lugares rezagados

El proceso de ponerse al día lleva tiempo. En los primeros pasos hacia la cima de la espiral ascendente, la capacidad de cambio está en su punto más bajo. Esto tiene repercusiones tanto éticas como técnicas. Desde el punto de vista ético, las acciones que hacen falta para dar esos primeros pasos no se pueden juzgar con los mismos criterios que se aplican en las democracias de altos ingresos bien consolidadas. En todas ellas, esas normas no se cumplían cuando estaban empezando a tener ingresos elevados. Posiblemente esto se debe a que, en la mayoría de las circunstancias iniciales, no existe una ruta ascendente viable que sea compatible con los estándares actuales. Incluso los aspectos básicos de aumentar los ingresos fiscales, reprimir a las bandas de delincuentes, gestionar los recursos naturales y construir ciudades funcionales plantearon grandes problemas a las ahora ricas democracias, y lo siguen haciendo. La mayor desviación de los estándares actuales fue la expoliación de otras sociedades mediante el colonialismo, siendo Bélgica el más espantoso ejemplo del espeluznante elenco de imperios europeos. Gran parte de esa riqueza imperialista fue acaparada por los grupos políticamente poderosos en toda Europa. Por fortuna, la espiral ascendente es factible sin pisotear la vida de otras sociedades como

hicieron ellos, que despilfarraron gran parte de esa riqueza en un lujo ocioso.

El viaje no solo fue difícil, sino que incluso, en la actualidad, en las tres democracias de altos ingresos que son Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia siguen existiendo comunidades que sufren un fracaso hereditario. Por lo tanto, los tres países deberían bajarse del estrado moral: han incumplido reiteradamente sus propios estándares declarados de meritocracia y no están en condiciones de condenar a quienes luchan por escapar de una desventaja tan arraigada.

LO QUE HOY SABEMOS SOBRE CÓMO PONERSE AL DÍA

Sabemos que los primeros pasos son los más difíciles porque los lugares rezagados, ya sean países o regiones, tienen poca capacidad de cambio. Entonces, dado que solo se pueden emprender unas pocas acciones de manera efectiva, ¿qué se debe hacer primero? Sabemos también que, en países predominantemente rurales como Etiopía, muchas personas van a tener que abandonar sus hogares y trasladarse a las ciudades para acceder a trabajos mejores. Por el contrario, en regiones ya urbanizadas —como lo es Estados Unidos, en términos generales—, el traslado acentúa el deterioro: en definitiva, los puestos de trabajo deberían acercarse a las personas. Evidentemente, las prioridades varían según el contexto. Por suerte contamos con una técnica sencilla para establecer prioridades que funciona con independencia del contexto: el método de la ruta crítica. Se utilizó por primera vez en la década de 1960 para

gestionar grandes proyectos que dependían de cientos de acciones distintas.[*] Tomemos como ejemplo el desafío al que se enfrenta Francia para erradicar el extremismo islámico. El método de la ruta crítica puede ayudar a organizar las distintas maneras de abordar el problema en una secuencia eficaz. Además, cuando se la integra con avances más recientes, el proceso puede resultar menos desalentador e incluso más eficaz.

En Francia, la mayoría de los votantes quieren un Estado laico y que la identificación de los ciudadanos no distinga la fe. Sin embargo, en la actualidad, una comunidad que sufre desventajas hereditarias, los musulmanes franceses, utiliza la religión como criterio de pertenencia. La erradicación del extremismo islámico depende de una transformación de las oportunidades de vida de esa comunidad. Y esto, a su vez, depende de acciones complementarias por parte del Estado y la sociedad civil. El Estado es libre de tomar algunas medidas, como proporcionar un acceso preferencial a la formación profesional y al empleo, como hizo la Ley GI. Los movimientos sociales pueden consultar a las familias musulmanas qué objetivos podrían convertirse en propósitos comunes, igual que Anna Rosenberg descubrió prioridades que habían pasado desapercibidas. Así comprobarían que muchos padres musulmanes están preocupados por la falta de oportunidades laborales y de acceso a los servicios sociales para sus adolescentes, y por los riesgos que conlleva que se metan en problemas. ¿Cómo nos ayuda el método de la ruta crítica a decidir cuál de estos problemas hay que abordar primero? Indicaría que, antes que nada, hay que identificar a los miembros de la comunidad. Para ello, se deben eliminar las prohibiciones impuestas por el laicismo que impiden la

recopilación de datos sobre la identidad religiosa, hasta que se alcance el objetivo de igualar las oportunidades de vida. Esto recuerda el carácter temporal del privilegio incluido en la Ley GI. Reafirma que el Estado laico es un valor fundamental característico de la sociedad francesa, al tiempo que permite rectificar las desventajas hereditarias.

El método de la ruta crítica señala que lo siguiente debería ser preguntar a las familias musulmanas cuáles son sus objetivos, con el fin de identificar aquellos que comparten con muchas otras comunidades y que pueden abordarse de forma intercomunitaria. A partir de ahí, la ruta crítica reconoce la incertidumbre radical: en lugar de intentar un plan maestro para toda una generación, el programa debería proponer una visión que no se aleje demasiado en el futuro. Pasado un horizonte de unos diez años, muchas incertidumbres aumentan de forma exponencial. Los compromisos que pretenden extenderse demasiado en el futuro, como las promesas gubernamentales hoy tan de moda de alcanzar «emisiones cero netas en 2050», se acercan peligrosamente a una farsa teatral: parece que se han tomado medidas contundentes, pero no es verdad. Ningún Gobierno francés, británico o estadounidense está en condiciones de comprometer a sus sucesores más allá del final de su propio mandato. Y todo el mundo lo sabe: las empresas, los grupos de presión, el público y los propios políticos. Las promesas a largo plazo son la versión en apariencia virtuosa de huir hacia delante.

Utilizar el concepto de incertidumbre radical nos protege de tales engaños, pero también sirve para transmitir un mensaje más enérgico: si los franceses no saben cómo integrar a los musulmanes descontentos, tienen que averiguarlo. Es necesario que tanto el

Estado como los movimientos sociales aprendan. Y pueden aprender de las diferencias: ¿hay ciudades francesas que lo estén haciendo mejor que otras? También pueden aprender de otras sociedades que lo hayan hecho mejor. En Singapur, Lee Kuan Yew inculcó con éxito un espíritu de justicia contributiva en una sociedad que no la tenía. Como en cualquier otro lugar del mundo, la comunidad musulmana de Singapur emitía la llamada a la oración cinco veces al día desde las mezquitas. Pero, a medida que las personas de otros grupos identitarios diferentes se empezaron a beneficiar de las viviendas sociales mixtas, fueron aprendiendo a escucharse unas a otras. Muchas personas no musulmanas que vivían cerca de las mezquitas objetaron amablemente que a ellas y a sus hijos la llamada los despertaba muy temprano cada mañana. Si Singapur hubiera sido una sociedad en la que las disputas iban directamente a los tribunales, este problema podría haber estallado en conflictos encarnizados. En cambio, las comunidades se reunieron y los musulmanes acordaron girar los altavoces hacia el interior, hacia los asistentes a las mezquitas. La llamada a la oración pasó a ser escuchada por aquellos que habían elegido ir a la mezquita. Así, era teológicamente audible, pero no lo bastante como para impedir que los no musulmanes durmieran.

Los plazos para ponerse al día

Antes he usado la imagen de un panel de control para hacer el seguimiento de los plazos relacionados con la gestión de los recursos naturales, y se aplica igual de bien a nuestro tema actual: el reto de

integrar plenamente a los musulmanes franceses más desfavorecidos. En el corto plazo, registra algunas acciones inmediatas: ciertas pautas tienen que cambiar en la sociedad francesa. El control de procesos es capaz de identificar las decisiones y las personas con poder para cambiarlas. Un posible motivo por el que esto aún no se ha llevado a cabo es que habría entrado en conflicto con los intereses de los poderosos. Resaltar eso es justamente el objetivo de la supervisión: rastrea «qué decisiones y acciones implementadas van a cambiar este año». Se renueva cada año, para insistir en el monitoreo del progreso anual. A largo plazo, hace un seguimiento de la estrategia, preguntándose: «¿Qué cambiará en cinco o diez años como consecuencia de nuestras acciones de hoy?». Una estrategia digna de ese nombre debe aspirar a lograr avances cuantificables. Al establecer esto, el Gobierno, la sociedad y los musulmanes pueden ir evaluando el plan tanto a medida que se implementa como al final. También insiste en una comprobación realista: si nada funciona, la estrategia de integración debe ser drásticamente revisada; si ha funcionado pero no todo lo que se esperaba de ella, tal vez deba ampliarse. La existencia de un plazo final sirve para monitorear la creciente capacidad del Estado y de los movimientos sociales para abordar el problema: si esa capacidad realmente se está fortaleciendo, los éxitos tienen que ser cada vez más frecuentes. Juntos, los tres plazos controlados en el panel de control protegen a todos del autoengaño. Dados los constantes y generalizados fracasos a la hora de abordar la inclusión de las comunidades rezagadas en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, evidentemente son necesarios.

Pero no tomamos decisiones éticas solo en las cuestiones de políticas públicas, también lo hacemos en nuestra vida cotidiana. El concepto de justicia contributiva nos libera de estándares inalcanzables y los reemplaza por acciones tangibles, necesarias para que las sociedades sean capaces de integrar a las comunidades vulnerables.

En el centro de la justicia contributiva se encuentra la premisa de que, si bien nuestra libertad personal es importante, nuestras relaciones sociales crean obligaciones. La justicia contributiva supone que, para consideramos moralmente responsables, nuestra libertad no se reduce simplemente a complacernos a nosotros mismos.

Motivos para levantarse de la cama

¿Alguna vez nos levantaremos por la mañana para cumplir un propósito que vaya más allá de nuestro propio interés? ¿Es posible que nos sintamos obligados a levantarnos para ayudar a los demás? Evidentemente, sí: muchos abuelos lo hacen con frecuencia cuando cuidan a sus nietos. Su acción no obedece a su propio interés, pues saben que sus nietos vivirán más que ellos, y en un gesto puramente egoísta alguien podría insistir en que, dado que su propio tiempo de vida es más corto, no deberían tener que pasarlo cuidando a los niños. Pero no estamos programados para pensar así. Muchas personas hacen pequeños y afectuosos sacrificios personales

que exceden a su círculo de familiares. Si tuviera que enumerar la cantidad de muestras de bondad hacia nuestros hijos adolescentes, la lista sería muy larga —incluiría a los profesores de las escuelas anteriores, que todavía hoy les siguen ayudando, y a su dentista, atento a las preocupaciones que se esconden detrás de los dientes —; todas estas personas nos han tratado con bondad de forma voluntaria, igual que muchas otras en la sociedad de manera cotidiana, a medida que interactúan con los miembros de su comunidad.

Esa miríada de pequeños actos de bondad es inexplicable y pasan desapercibidos en los modelos protagonizados por el codicioso y egoísta *Homo economicus*. Se comporta como un sociópata, pero, por suerte, gracias a nuestra evolutiva necesidad de cooperar, ha quedado reducido a alrededor del 3 por ciento de la humanidad. Por desgracia, después de 1980, en Estados Unidos y Gran Bretaña esas características se convirtieron en las favoritas al momento de elegir a los directores generales de las empresas, por lo que han tenido una influencia desproporcionada en los hábitos laborales. El restante 97 por ciento hemos evolucionado para superar ese comportamiento miope, a menos que la mala fortuna no nos deje otra opción. Y justamente eso es lo que les sucedió a muchas comunidades vulnerables: el respeto por sí mismas ha quedado destrozado tras repetidos fracasos, lo que ha generado un círculo de desesperación que se retroalimenta. A pesar de esta mala fortuna, quienes trabajan por generar un cambio en los lugares rezagados se pueden sentir más animados si comprenden que estas actitudes no son naturales: somos capaces de construir algo mejor y nuestro respeto se puede reconstruir, paso a paso. ¿Cuál es la responsabilidad ética de

aquellos a los que les va mejor? Como mínimo, es desafiarnos a ver si alguno de nuestros comportamientos ha contribuido a actitudes tan perjudiciales.

Cómo contribuir a nuestras comunidades de lugar y de trabajo

Existen algunas circunstancias en las que *no* deberíamos contribuir a los fines que acordó nuestra comunidad, pero son excepcionales. La justicia contributiva y la evolución sostienen que nuestra predisposición natural no debería ser perseguir nuestro propio interés, con independencia de lo que nuestra comunidad esté buscando. Por lo general, debo igualar las contribuciones que hacen otras personas de mi comunidad según mis posibilidades. Tengo la responsabilidad de participar en la generosidad recíproca: ese es el código ético que implantó el padre José y que transformó el País Vasco en España, y también el que Toyota incorporó a la cadena de montaje. Si vivo en Kiev y estoy en edad de combatir, tengo el deber moral de unirme o apoyar a la milicia local y defender mi ciudad.

¿Cuáles son las excepciones? Supongamos que soy pacifista: el combate iría en contra de mi código ético. En ese caso, puedo convertirme en objetor de conciencia y ayudar a mi comunidad de alguna otra manera. O puedo optar por renunciar a ser ucraniano: en ese caso podría unirme a otra sociedad y vivir según sus normas morales. Lo que no tengo derecho a hacer es marcharme a un país más cómodo y seguir considerándome un miembro activo de mi comunidad en Ucrania. Pero, aunque defender nuestro hogar común es un propósito convincente, atacar los hogares de otros no lo es: si

soy ruso, no tengo la obligación de conquistar Ucrania. Hay otras salvedades importantes a mi obligación de contribuir a los propósitos comunes: mi comunidad debe tratarme con el mismo respeto con el que trata a los demás y darme las mismas posibilidades de expresarme.

A la mayoría de nosotros, la evolución nos ha preparado para que estas decisiones éticas surjan de forma natural. Y, dado que casi todas nuestras decisiones no las toma nuestro cerebro de forma individual, sino la mente colectiva de nuestras comunidades de lugar y trabajo, este es el nivel en el que más fácilmente tomamos las decisiones éticas.[7] Formamos hábitos dentro de nuestra comunidad. Los musulmanes de Singapur ya estaban acostumbrados a cooperar con los demás en su ciudad, igual que los daneses cuando la crisis de la COVID-19 se volvió un desafío común. Cuando una comunidad entra en un proceso de caída en espiral, es posible que estos hábitos se debiliten. Si la experiencia laboral cotidiana en Amazon o en un centro de atención telefónica es ocupar el último escalón de una jerarquía de humillación, puede que la comunidad se fracture en recriminaciones mutuas. Sin embargo, esto dista mucho de ser inevitable: el hecho de compartir las adversidades sirve para sacar lo mejor de las personas. Invirtiendo la frase del presidente Bush: «Los que *tienen poco* ayudan a los que *tienen menos*». La justicia contributiva invita a las comunidades de éxito a celebrar a estos héroes de las comunidades vulnerables.

Cómo contribuir a la diversidad de las naciones y en los lugares de trabajo

En un nivel más amplio de la interacción humana, lo más probable es que los criterios éticos de la justicia contributiva no sean los adecuados: probablemente las advertencias son más importantes. En una nación con gran diversidad, lo más probable es que no tenga igualdad de expresión y respeto, y que me encuentre en una posición en la que no soy capaz de contribuir. Y, lo que es peor, los miembros más exitosos de mi comunidad se pueden desprender abiertamente de la identidad que comparten con los rezagados, rechazando cualquier obligación de reciprocidad. El voto del Brexit dividió a Gran Bretaña en personas exitosas, que en su mayoría votaron por permanecer en la Unión Europea, y en personas en comunidades rezagadas, que lo hicieron por salir de la Unión Europea. Un célebre periodista describió el sentimiento de la próspera Londres —que, a diferencia de todas las demás regiones inglesas, en general había votado por permanecer— como una ciudad «encadenada a un cadáver». La despectiva frase carecía de cualquier rastro de empatía.[8] Además, las decisiones que se toman a nivel nacional en una entidad multicultural suelen tomarse alejadas del contexto en el que muchas de esas comunidades viven y trabajan y, por lo tanto, las conocen menos.

Lo que agrava aún más las dificultades para tomar decisiones en comunidades multiculturales es que los instintos evolutivos no son de gran ayuda. Nuestra experiencia de vivir en comunidades multiculturales es probablemente demasiado reciente o superficial. A esto se suma la evidencia empírica, que muestra que somos

«grupales» por naturaleza. Hemos evolucionado para formar grupos rivales, incluso cuando las diferencias entre ellos son triviales. Esto no es un buen augurio para la toma de decisiones de alto nivel, donde abundan esas diferencias. Pero, incluso en este caso, hay evidencias en contra que dan esperanzas, como la cooperación para el comercio de larga distancia que se registra desde tiempos prehistóricos: implica que distintas tribus han sido capaces de cooperar para alcanzar intereses mutuos. Además, es posible que la nueva generación de jóvenes, más habituada al establecimiento de redes que cruzan las antiguas fronteras de identidad, pueda mejorar la situación. Aunque la evidencia de que las redes sociales han provocado un endurecimiento de las tribus, la atomización y el aislamiento sugiere lo contrario.

Cómo contribuir a las alianzas internacionales

Tras la reunión del G7 que se realizó en Japón en 2023, el comunicado final incluía un montón de compromisos éticos muy atractivos para la mayoría de los habitantes de las democracias de renta alta. Los miembros del G7, en su mayoría antiguas potencias coloniales que hoy representan a siete países de renta alta, son probablemente el nivel más alto de cooperación internacional con la cohesión suficiente para funcionar juntos. Un ministro de Finanzas me contó que entre ellos suelen intercambiar información confidencial que, de filtrarse, podrían obligarles a dimitir. Este nivel de confianza mutua es posible porque durante años se han construido hábitos de reciprocidad.

Los juicios morales de aquella reunión del G7 fueron tan amplios y pretendieron abarcar tanto que parecían una declaración de gobierno del planeta. Sin embargo, su composición es tan poco representativa de la población mundial que cualquier pretensión de legitimidad será considerada un agravio por el resto de las naciones que no pertenecen al grupo.[9] Aunque la mayoría de los ciudadanos de los países del G7 aprueban los principios éticos que promueve, no deberían consentir su intento de asumir el gobierno del mundo. Los líderes fueron culpables de un *imperialismo ético*. Enmascarar esos principios enarbolando el lenguaje de los derechos humanos y la supervivencia del planeta no corrige esta falta de legitimidad global. El G7 vulnera gravemente la igualdad de expresión, el respeto y el empoderamiento, todas condiciones indispensables de la justicia contributiva. Si bien en algunos temas el G7 puede establecer legítimamente un propósito común entre sus miembros, no está facultado para proyectar legítimamente ese propósito sobre los demás. No tiene derecho a imponer sus criterios a sociedades que apenas han tenido influencia en el proceso por el cual el G7 formó sus opiniones. De hecho, la prédica y las amenazas de las sociedades poderosas obstaculizan las luchas y debates a través de los cuales otras sociedades revisan sus estándares morales. Nación por nación, las normas irán evolucionando mediante los mismos procesos internos con los que lo han hecho las normas en las sociedades del G7. Las amenazas son contraproducentes: el instinto de conservar nuestro poder de decisión es tan fuerte que nos empuja a hacer lo contrario de lo que nos exigen: los psicólogos lo llaman «reactancia».

En septiembre de 2023, durante la presidencia india del G20, se desató una disputa entre el G7 y el resto del G20 sobre el apoyo a Ucrania. Ante la disyuntiva de avergonzar a la India o dar marcha atrás, la minoría del G7 aceptó que, para forjar un propósito común en un mundo tristemente dividido, no podían insistir en sus propias prioridades. Al igual que la mayoría de los ciudadanos de los países del G7, en el tema específico de Ucrania, estoy de acuerdo con la opinión de la minoría del G7, pero, en el tema más amplio de rechazar de manera contundente el instinto del G7 de ejercer un imperialismo ético, aplaudo el liderazgo de la India.

El imperialismo ético se volvió evidente en el debate sobre los derechos de los homosexuales en Ghana. Las encuestas mostraban que los ghaneses estaban cambiando de actitud, igual que lo había hecho Gran Bretaña, si bien con unas décadas de retraso. A principios del siglo XXI, la mayoría se sentía cómoda con las parejas homosexuales: la norma vigente había pasado a ser la aceptación sin prejuicios de la diferencia. Pero en ese momento llegaron las ONG financiadas por extranjeros, sobre todo por las iglesias evangélicas estadounidenses, que querían que el Gobierno de Ghana promulgara una ley que prohibiera el matrimonio homosexual. Bajo la presión de las iglesias evangélicas, que se han convertido en un grupo muy poderoso, el Gobierno de Ghana aprobó una ley en ese sentido. Aunque la presión extranjera no terminó ahí.

Como consecuencia de los préstamos contraídos durante la crisis política, en 2023 el Gobierno estaba muy endeudado y necesitaba un préstamo del FMI. Entonces Estados Unidos, que tiene el voto más importante en la junta del FMI, impuso la condición de que bloquearía el préstamo si Ghana no derogaba esa ley e introducía

otra que otorgara derechos a los homosexuales. Esta intervención externa tan oportunista era tan descaradamente imperialista que la opinión pública ghanesa se volvió en contra de los derechos de los homosexuales: un ejemplo de *reactancia* para restablecer su poder de decisión. Entre ambas, las dos intervenciones extranjeras habían frustrado el proceso natural con el que evolucionan los valores de una sociedad.

Cuando estaba a punto de enviar *Rezagados* a mi editor, una situación similar de violación de los derechos de los homosexuales llevó al secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken, a expulsar a Uganda del programa Crecimiento y Oportunidades para África. He participado en marchas por los derechos de los homosexuales, pero este imperialismo ético me parece vergonzoso, contraproducente y perjudicial para la reputación de Estados Unidos. Vergonzoso, porque el plan daba un acceso privilegiado al mercado a los productos ugandeses y otros africanos: la decisión tuvo consecuencias en los empleos, las habilidades y las empresas de una sociedad pobre en un momento en que, como gran parte de África, su economía era precaria. Contraproducente porque, al igual que en Ghana, es probable que haga retroceder la lucha por los derechos de los homosexuales. Perjudicial para la reputación, porque, en el contexto de una rápida caída del apoyo africano a Occidente, envía la señal de que Estados Unidos es un aliado poco fiable, incluso para un aliado de toda la vida.

El mundo de los que triunfan puede contribuir en mucho al mundo de los rezagados, pero la manera de hacerlo no es ejerciendo un imperialismo ético. Debemos empezar con la modestia de reconocer que, en el proceso de ponerse al día, la capacidad de decisión recae

en quienes se han quedado atrás, igual que el conocimiento del contexto sin el cual incluso la ayuda más bienintencionada corre el riesgo de empeorar las cosas. Debemos diseñar estrategias de ayuda junto con los gobiernos, los movimientos sociales o las empresas locales: el capítulo 12 muestra todo el margen disponible para hacerlo mejor.

12

Colaboradores, no salvadores

Hay espacio para los extranjeros: su rol consiste sobre todo en la ayuda, no en el castigo. Pero quienes ofrecen ayuda deben evitar la fantasía de creerse redentores. Las intervenciones de los ricos no pueden salvar a los países o comunidades rezagadas. Crear una dependencia del benefactor rico acaba comprometiendo y debilitando la capacidad de decisión. A menudo, quienes ofrecen ayuda agravan la situación mostrándose poco fiables, lo que aumenta aún más la fragilidad. Los redentores tienen la costumbre de creerse moralmente superiores, aunque solamente hayan tenido mejor suerte o hayan sido los beneficiarios de un saqueo históricamente reprobable. La paridad en el respeto solo es posible si se anima a las comunidades desfavorecidas a tomar la decisión de salvarse a sí mismas.

El legítimo papel que pueden desempeñar los forasteros comienza con el modesto reconocimiento de su limitada ayuda: *nosotros* no los podemos salvar a *ellos*, ni siquiera debemos aspirar a hacerlo. Si nos apropiamos del poder de decisión que las personas afectadas necesitan, o denigramos sus esfuerzos por progresar, obstaculizaremos la transformación. En el mejor de los casos, debemos escuchar lo que desean y proporcionar luego el apoyo

según sus indicaciones: hacer lo que está en nuestras manos para que suceda.

Cada año, los presidentes de los bancos centrales del mundo se reúnen en Jackson Hole, Wyoming, para debatir las consecuencias de los acontecimientos financieros actuales. En 2009 me propusieron intervenir y me di cuenta de que no habían invitado a ningún país africano a la reunión. Otro típico ejemplo de cómo los poderosos ignoran las premisas de igualdad de voz y respeto. A cambio, los gobernadores del Banco Central Africano ahora se reúnen anualmente en Oxford, eligen a los expertos financieros mundiales que desean convocar y comparten sus experiencias.

En el verano de 2023, varios gobernadores del Banco Central Africano estaban afrontando una serie de crisis de descontento popular debido a que sus gobiernos se tambaleaban ante el cierre de los mercados de capitales, la caída de los precios de exportación y el aumento del coste de la deuda. Se dieron cuenta de que, con tantos jóvenes desempleados, la estabilidad social dependía de un rápido crecimiento del empleo. Algunos consideraban que su país estaba siendo peligrosamente arrastrado al límite de una fragilidad extrema, tras la cual se encontraba el incierto territorio del colapso.

Aunque hoy las sociedades de altos ingresos se esfuerzan por comprender esos temores, su experiencia de situaciones incluso peores empieza a desvanecerse en su memoria colectiva. Las decisiones a las que se enfrentaban muchos alemanes a finales de la década de 1940 eran tan difíciles que, como recordarán, el cardenal Frings llegó a proponer un código ético distinto para las miles de personas que se estaban muriendo de hambre. Conscientes de los peligros de la desesperación, las potencias aliadas permitieron que

los responsables políticos alemanes diseñaran y aplicaran su propia estrategia económica. Se dieron cuenta de que «los hambrientos necesitaban trabajo; los trabajos dependían de que las empresas locales pudieran contratar empleados; y, para ello, eran necesarios préstamos de los bancos locales».[*] A los gobernadores del Banco Central Africano se les ocurrió algo parecido: el crecimiento del empleo solo podía llegar de la mano de las empresas, pero sus países sufrían una desesperante escasez de ellas. Podían intentar atraer a las empresas extranjeras más sólidas para que se establecieran en sus países mediante algún tipo de incentivo financiero, o podían también acelerar el crecimiento de las empresas locales a través de algún mecanismo financiero más arriesgado para que las mejores consiguieran expandirse. Pero, dado que no tenían dinero, ¿cómo iban a financiar cualquiera de estas dos opciones?

CUANDO LAS AYUDAS FRACASAN

Desde hace tiempo se conoce el problema de la escasez de financiación en los lugares rezagados para el crecimiento del empleo del sector privado. En 1960, el Banco Mundial, la principal agencia de desarrollo de la comunidad internacional, creó una agencia hermana para satisfacer esta necesidad: la Corporación Financiera Internacional (CFI). Los gobiernos proporcionaron parte del capital de riesgo inicial y garantizaron el dinero que la CFI tomó prestado en los mercados internacionales, lo que le permitió acceder a préstamos con tipos de interés sin riesgo y, a su vez, prestar a las empresas de los países en desarrollo con una prima muy baja. Esto se convirtió

en el modelo para muchas agencias públicas de ámbito nacional conocidas colectivamente como instituciones financieras de desarrollo (IFD). Sin ellas, las empresas en los países y regiones considerados de riesgo se habrían enfrentado a unos costes de endeudamiento exorbitantes. Las IFD permitieron que las empresas consideradas bien gestionadas pudieran financiar sus inversiones a tipos de interés moderados. En 1990, el canciller Kohl reorientó con éxito la IFD de Alemania Occidental para impulsar al sector privado en el Este. En 2020 había alrededor de cuarenta IFD, pero, al igual que hizo Alemania en 1990, también deberían haber sido rediseñadas.[*] Ya no eran necesarias para financiar el crecimiento del empleo en el sector privado en muchos de los países de renta media en alza: desde la nueva normalidad declarada en 2014, los mercados internacionales de capitales asumieron ese papel. Pero en África había una acuciante necesidad que no se estaba cubriendo. Con un rápido crecimiento del empleo, las sociedades africanas podrían haberse estabilizado políticamente y crecer. Sin él, corrían el riesgo de desestabilizarse, como temían los gobernadores del Banco Central Africano. A mediados de 2023, sus miedos se hicieron realidad cuando Níger, una democracia del Sahel correctamente dirigida, sufrió un golpe de Estado. Los antecedentes de ese golpe comenzaron con la erosión de las escuelas de negocios a manos de Friedman y terminan con la importancia de comprender bien esta sección.

Por qué las IFD están atrapadas en la ineficacia

Si las IFD, que en cierta forma carecen de un propósito claro, decidieran unificar todo su dinero barato, podrían cumplir un propósito fundamental que aún no se ha alcanzado: apoyar el crecimiento del empleo en el sector privado que África tanto necesita. Hay dos maneras de hacerlo. Una sería brindar capital inicial a jóvenes africanos emprendedores para que puedan materializar sus ideas y luego invertir cierto capital de riesgo en los más prometedores para que se conviertan en las gacelas impulsoras del crecimiento del empleo. La otra vía consistiría en ofrecer incentivos financieros a las empresas extranjeras consolidadas para que trajeran puestos de trabajo al país. Hasta la fecha, han desaprovechado ambas oportunidades. Esta es la historia de esas oportunidades perdidas y de cómo el verdadero cambio depende de los votantes en los países de renta alta. No podemos escapar de nuestras obligaciones tapándonos los oídos.

Además de la reunión de los presidentes de los bancos centrales, las IFD ahora también se reúnen cada año en Oxford. Se citan allí porque no existe ningún foro oficial que las convoque a todas,[*] lo cual es síntoma de un problema mayor.

Dado que su función es invertir en empresas, los trabajadores de las IFD estudiaron en escuelas de negocios: son personas con un MBA. Como hemos lamentado antes en este libro, desde la década de 1970, demasiadas escuelas de negocios han inculcado a sus estudiantes el dogma moralmente superficial de que el único propósito de una empresa es generar beneficios. Un buen graduado de MBA es aquel que consigue el negocio antes que sus rivales.[*] Por eso no existe un foro oficial que reúna a todas las IFD: ven su situación como un juego de suma cero entre ellas. Esta es una visión

muy limitada del mundo y no aporta casi ninguna flexibilidad intelectual que ayude a resolver los desafíos que afrontan los rezagados. Sin querer, perjudica la única manera en que podrían alcanzar el exigente propósito que comparten: trabajando juntas.

Además, cada IFD responde a un único accionista, el ministro del Gobierno responsable de la ayuda. Por ejemplo, entre los ministros británicos destacados, la baronesa Amos y Justine Greening, y, en Estados Unidos, Hillary Clinton y Antony Blinken. Como todo político, este ministro del Gobierno naturalmente quiere complacer a sus votantes, muchos de los cuales han decidido cubrirse los oídos para no oír las necesidades de personas aparentemente ajenas a ellos. Sucede que el ministro enfrenta un dilema: ni la derecha ni la izquierda ven con buenos ojos a las instituciones financieras de desarrollo. La derecha desconfía por instinto de las ayudas, ya que las considera un despilfarro; la izquierda está a favor de ellas, pero se muestra hostil a que el destinatario sea el sector privado. Aunque no le hará ganar votos, la IFD podría hacérselos perder con facilidad si despierta la hostilidad de las principales ONG que prestan ayuda, como Oxfam y World Vision, o si los bancos de inversión se oponen a una competencia «desleal» de sus costosos servicios. Por lo tanto, el ministro limita la IFD a una intervención mínima y sin riesgos.

La institución exige que sus proyectos no supongan ningún riesgo a la reputación ni provoque a los grupos de presión más importantes. Por lo tanto, no deben tener ni la más mínima sospecha de corrupción; han de ser ecológicos, sensibles al género y respetar los derechos humanos; además, tienen que ser rentables. Cada una de esas condiciones es deseable, pero, aplicadas a los países del Sahel, es difícil encontrar muchos proyectos rentables que las

cumplan todas. Lo más probable es que no exista ninguno. Esa frustrante realidad es lo que las IFD reunidas en Oxford llaman «el problema de la cartera». En cierta forma, sufren este problema porque no han aunado sus recursos para llevar a cabo la costosa y lenta labor de apoyar a los jóvenes emprendedores del Sahel que buscan empleo. Pero detrás de ese fracaso se esconde la camisa de fuerza impuesta por los políticos reacios al riesgo.

Supongamos que, animado por el presidente del banco central, un Gobierno del Sahel como el de Níger opta por la vía del rápido crecimiento de las empresas locales. Para ello, tiene que pedir a las IFD que arriesguen su dinero en la puesta en marcha de una rudimentaria industria de capital riesgo orientada a las empresas emergentes del país. Esta modalidad consiste en invertir el dinero en una prometedora cartera de empresas emergentes: en un país como Níger, de cada cien empresas financiadas, veinte saldrán adelante. De esas, tal vez cinco serán capaces de generar una cantidad de dinero que compense las pérdidas de las demás, y solo una podrá alcanzar el éxito suficiente como para generar un crecimiento significativo del empleo a nivel nacional. Si se hubiera llevado a cabo a gran escala durante décadas, esta estrategia de las IFD podría haber sido el mejor mecanismo para estabilizar Níger. Sin embargo, para un político occidental que tiene que responder sobre una inversión deficitaria que emite carbono, ofrece un rendimiento muy poco atractivo.

Ahora supongamos que el Gobierno opta por la vía de atraer a las empresas extranjeras y, una vez más, pide ayuda a las IFD.[*] Se enfrentan a un problema distinto: ninguna empresa quiere ir porque saben que los negocios rentables dependen de una agrupación de

empresas. Para que cinco compañías extranjeras del mismo nicho sean rentables en Níger, las IFD primero tienen que crear una estrategia para identificarlas, sufragar algunos de los costes iniciales por ser las precursoras y organizar su arribo. Una vez más, si las IFD aunaran sus recursos y sus ministros les dieran permiso para seguir esa estrategia, podrían complementar el capital de riesgo, transformar las oportunidades de empleo y estabilizar el país. Pero la mentalidad de la competencia de suma cero entre las IFD ha bloqueado la cooperación. Si los políticos quisieran, podrían exigirles a las IFD que cambien, pero ellos tampoco quieren un cambio: quedarían expuestos a las críticas tanto de la izquierda como de la derecha.

En 2023, las IFD reunidas en Oxford eran bastante conscientes de estos problemas y agregaron una última sesión al evento a la que asistieron sus ministros. Como ninguna podía arriesgarse a decirle la verdad a su ministro, me pidieron que expusiera la necesidad de cambiar el planteamiento. Ya sea por mi propia ineptitud o por disonancia cognitiva, la sesión no fue para nada un éxito: los políticos explícitamente insistieron en que todos los proyectos debían respetar cada una de las condiciones que enumeré antes. Esa desagradable experiencia me convenció de que el cambio solo es posible si se consigue concienciar del problema a una parte importante de los votantes. Por eso he añadido este apartado a *Rezagados*. Esta inercia describe la situación general en el África subsahariana durante décadas: el abandono de una franja entera de países rezagados como Níger.

Antes del siglo XIX, el Sahel había sido una vía de paso entre el norte de África, orientado hacia el Mediterráneo, y las fértiles tierras

del sur. En su corazón, las minas de oro de Malí habían financiado a un poderoso y sofisticado reino, hasta que la región fue invadida por la expansión colonial. A medida que eso retrocedía tras los procesos de independencia, la recuperación era precaria y desigual, y se complicó aún más con las reaccionarias intervenciones occidentales impulsadas por las crisis que, una y otra vez, empeoraban la situación, como habían hecho en Malí.[*]

En definitiva, los políticos occidentales necesitaban darse cuenta de tres aspectos de la realidad. Tenían que empezar por reconocer su propio fracaso: la forma en que habían intervenido había empeorado las cosas. Luego, debían reconocer un propósito compartido por todos: el Sahel necesitaba ofrecerle un futuro esperanzador a su pujante juventud. Por último, era necesario admitir sus propias limitaciones: el progreso solo podía ser liderado por las propias sociedades subsaharianas. En ese contexto, el papel de las IFD era apoyar las iniciativas locales que mejoraran las oportunidades de los jóvenes para que pudieran expandirse. Algunas de las iniciativas serían de los gobiernos del Sahel; otras, de las comunidades locales.

La cuenta regresiva hacia el colapso en el Sahel

Voy a comenzar esta cuenta regresiva con la primera oportunidad significativa que tuvieron las IFD y sus líderes políticos para abordar ese contexto. En 2016 hubo un cambio radical en la dirección de la principal institución financiera para el desarrollo: la CFI del Banco Mundial. Por fin había llegado un hombre que sabía generar

negocios. Su liderazgo suponía un nuevo punto de partida. Si los políticos occidentales lo hubieran apoyado, habría sido capaz de estabilizar el Sahel. Pero no había mucho tiempo: tras los acontecimientos, en apenas una década los políticos estaban pagando un alto precio por no haber aprovechado las oportunidades.

Philippe Le Houérou, el hombre que sabía generar negocios, se dio cuenta de que hacía falta un cambio fundamental: el papel de la CFI debía ser impulsar las oportunidades en lugares como el Sahel. Para empezar, había que cambiar la mentalidad del personal para que su ambición pasara a ser «transformar la economía». Al hacerlo, se enfrentó a graves obstáculos.

Algunos se debían a las propias normas del Banco Mundial. La CFI tenía que trabajar junto a gobiernos como los del Sahel siguiendo una estrategia en común. Pero el asesoramiento a los gobiernos se realizaba en un sector completamente distinto del grupo del Banco Mundial. Hasta la llegada de Philippe, la mentalidad predominante era que, dado que la CFI —la oficina del grupo orientada al sector privado— intentaba obtener beneficios por sus inversiones, existía un posible conflicto de intereses entre el asesoramiento que el personal del Banco Mundial brindaba a los gobiernos y los promotores de negocios de la CFI. Temerosos de las críticas, habían creado barreras para evitar ese conflicto de intereses. Philippe se dio cuenta de que era ridículo. Todo el grupo del Banco Mundial seguía un mismo propósito: ayudar a los países pobres a escapar de la pobreza extrema. Si tanto el personal de la CFI como el del Banco Mundial intentaban cumplirlo, no tenía por qué existir un conflicto de intereses. Poco a poco, la cultura empezó a cambiar. El personal empezó a trabajar más unido.

También había margen para la colaboración entre la CFI y las otras oficinas en la búsqueda de las compañías necesarias para crear un nuevo agrupamiento de empresas: la agencia alemana podía buscar una empresa en Alemania y la británica hacer lo mismo en su país, complementando ambas a aquellas que la propia CFI lograse encontrar.

Philippe también se dio cuenta de que su agencia requería algo de dinero que no dependiera de su capacidad para pedir préstamos baratos: necesitaba el aporte de donantes. El grupo del Banco Mundial recibía cada año más de veinte mil millones de dólares provenientes de gobiernos de países de renta alta con el fin de ayudar a los países más pobres. Se negociaba en tramos de tres años y se destinaba a una cuenta llamada Asociación Internacional de Fomento (AIF). Pero, mientras los gobiernos de los países de bajos ingresos podían gastar el dinero, la CFI no podía usarlo para asistir a una empresa de ese país que estuviera intentando abrir un negocio. Si pretendía crear puestos de trabajo, la CFI tenía que usar el dinero del fondo de la AIF. Sin embargo, la norma interna del grupo del Banco Mundial era precisamente la contraria: cualquier beneficio que obtuviera la agencia debía ser transferido de nuevo al fondo de la AIF. Así, era imposible reinvertir los beneficios, ya que se los quedaba la AIF.

La tarea de persuadir a los gobiernos de los países de renta alta de Occidente para que contribuyeran al fondo fue exitosa gracias a lo que los diplomáticos denominan una «ambigüedad constructiva», comúnmente conocida como «un apaño». El 3 por ciento de la AIF se empezó a destinar de forma experimental a una ventana en el sector

privado que la agencia podía destinar a su vez a los países más pobres.

Mientras tanto, los políticos seguían presionando a la CFI y a las demás IFD para que fueran «más eficientes». A lo que se referían era a que prestaran más dinero utilizando menos personal. Esto podía expulsar a las IFD de lugares como el Sahel, donde los acuerdos eran pequeños y requerían de tiempo y esfuerzo. Los altos costes de mantener un equipo de personal de la agencia en un país rezagado en busca de oportunidades pioneras deberían considerarse como gastos generales indispensables y se tendrían que financiar con el fondo de la AIF. Del mismo modo, los inevitables gastos de las pioneras, como la formación de la mano de obra en nuevas competencias, deberían subvencionarse con la ayuda y no añadirse a los riesgos ya de por sí desalentadores a los que se enfrenta una empresa emergente en una economía rezagada.

Con la CFI por fin reorientada y bien dirigida, los ministros encargados de las ayudas que recibían las IFD contaban con una institución recién rediseñada y eficaz como modelo. Tenían la suerte de estar en la vanguardia en un momento crucial: si lo aprovechaban, podían cambiar el curso de la historia.

Pero no lo aprovecharon. Los ministros encargados de la ayuda temían a sus votantes: a los de izquierdas no les gustaba que se utilizaran las ayudas para beneficiar a las empresas; a los de derechas no les gustaba que las IFD financiadas con fondos públicos compitieran con los bancos internacionales. El Sahel siguió sumido en una caída en espiral a medida que los gobiernos se derrumbaban y las comunidades locales sufrían la intimidación de las bandas

respaldadas por el ISIS y Al Qaeda. Sin embargo, cinco años más tarde, los políticos occidentales tuvieron una segunda oportunidad.

El año 2021 comenzó con una excelente ocasión para la ayuda internacional. En el extremo oriental del Sahel, Sudán fue durante años un Estado predatorio que usaba los ingresos del petróleo para gratificar a una élite militarizada que se mantenía en el poder ejerciendo una brutal violencia. En consecuencia, durante mucho tiempo había sido un centro de tragedias humanitarias. En los últimos tiempos además se había convertido en un Estado paria por la sospecha de que albergaba terroristas. Gracias a una asombrosa conjunción de valentía y astucia, del seno de la sociedad civil emergió un movimiento social con capacidad para bloquear el centro de Jartum con protestas espontáneas. La previsible y atroz respuesta militar fue asesinar a muchas personas. Pero el régimen no estaba tan unido como parecía. Las sospechas de terrorismo habían desencadenado una serie de sanciones internacionales relacionadas con viajes y finanzas. La carnicería habitual ya no ocurría en zonas remotas a las que no podían acceder los medios de comunicación mundiales: estaba sucediendo allí, en las calles de Jartum, y se convirtió en una noticia internacional. Como los votantes occidentales la vieron, sus políticos perdieron el miedo: estuvieron a la altura de las circunstancias y endurecieron drásticamente las sanciones. Esto causó graves inconvenientes a la élite militar. Una facción se dio cuenta de que el viejo tirano se había convertido en un lastre: solo con un líder nacional más creíble se podían suavizar las sanciones y recuperar algunos de sus privilegios. Pasaron de proteger al tirano a proteger a las calles.

Esta nueva alianza entre un sector de la sociedad civil que no pretendía vengarse de todo el ejército y el sector del ejército dispuesto a cambiar de bando resultó un matrimonio de conveniencia. Fue útil para romper la coalición de poderosos que había bloqueado el cambio. Pero, para operar, necesitaban un líder en el que todos confiaran que iba a proteger sus principales intereses. Tuvieron la suerte de encontrar a una persona con la que ambas partes estaban de acuerdo: Abdalla Hamdok, un funcionario con una larga trayectoria. Estuvo a la altura de las circunstancias, consciente de que su rol era mejorar las condiciones de sus conciudadanos. Dado que la alianza era frágil, Hamdok necesitaba obtener resultados concretos cuanto antes. Decidió buscar asesoramiento sobre oportunidades al tiempo que formaba equipos capaces de implementarlas. Se puso en contacto con el Centro Internacional de Crecimiento para que enviaran personal a su oficina, y así fue como lo conocí. Durante el tiempo que trabajamos juntos, llegué a tenerle un gran respeto: tenía madera de líder renovador. Si los políticos occidentales aprovechaban esta nueva oportunidad que ellos mismos habían contribuido a crear, podían redefinir las expectativas sobre la mayor sociedad saheliana.

Pero no lo hicieron. En esta ocasión fue por distracción, no por miedo a los votantes. Cuando las calles de Jartum dejaron de estar repletas de manifestantes masacrados, las noticias internacionales volvieron a la guerra en Ucrania y al cambio climático. Los políticos hicieron lo mismo. Las sanciones sencillamente siguieron vigentes y no llegó dinero de las instituciones financieras de desarrollo. Un año más tarde, Abdalla Hamdok no tenía nada que mostrar: la paciencia de ambas partes empezaba a agotarse. Los manifestantes volvieron

a las calles, fuertemente influenciados por dos narrativas occidentales ingenuas pero ruidosas: todas las sociedades necesitan elecciones democráticas y los militares no desempeñan ningún papel en el Gobierno. Como pronto quedó demostrado, ninguna de esas afirmaciones era cierta en las circunstancias de Sudán. En lugar de retirarse del Gobierno, el ejército dio un golpe de Estado y volvió al poder. Hamdok, nombrado de nuevo por un breve periodo y con menos autoridad, dimitió pronto, desesperado. En 2023, Sudán volvió a aparecer en las portadas de los medios: dos facciones del ejército se enfrentaban entre sí, asesinando a personas como nunca antes, ya que las torturaban hasta doblegarlas. El único ganador fue el Grupo Wagner de Rusia. Los políticos occidentales se retorcían las manos consternados.

El 2023 no fue un buen año para los habitantes del Sahel. El golpe de Estado que había derrocado al Gobierno de Malí dos años antes se repitió en Níger y Gabón, y los líderes recurrieron al Grupo Wagner ruso para conseguir la seguridad que Occidente no les había proporcionado. En la misma semana, el presidente de la República Centroafricana ganó un referéndum que le concedía un tercer mandato que desconocía por completo la Constitución. Al igual que Malí, Níger y Gabón, la República Centroafricana recurrió al Grupo Wagner en busca de seguridad. Tombuctú, la antigua ciudad al norte de Malí, fue invadida y cayó presa del terror en manos de un grupo del ISIS.

En 2021, el mundo llevaba treinta años esperando que se derrocara al tirano en Sudán. Con esta nueva dictadura en el poder, no se sabe cuánto tiempo habrá que esperar hasta que se presente otra oportunidad. Cuando llegue, es importante que una masa crítica

de votantes occidentales esté lo bastante informada como para que sus políticos no tengan miedo de aprovecharla.

CUANDO LAS AYUDAS FUNCIONAN

Ahora tenemos bastante información como para entender por qué fallan las IFD y otras intervenciones externas similares. No han cumplido los principios básicos de justicia contributiva: hubo demasiados gestos como «el donante es el que sabe»; demasiado imperialismo ético provocando reactancia; demasiada mentalidad de salvadores. Pero estamos aprendiendo a rediseñarlas para que funcionen mejor.

Ética aplicada en Somalia

Black Hawk derribado, una producción de Hollywood que se estrenó en 2002, es el apasionante relato del desastroso intento del ejército de Estados Unidos por restablecer la paz en Somalia tras el derrumbe del Estado. Después de la película, muchos estadounidenses llegaron a la conclusión de que sencillamente había que evitar Somalia, pero Marcel Arnault y su familia, filántropos de buen corazón oriundos de Santa Fe, Nuevo México, lo veían de otra manera: como una sociedad que necesitaba ayuda. Con este preámbulo, uno podría anticipar otro ejemplo de lo dañina que puede llegar a ser la ingenuidad bien intencionada, pero no es el caso. Marcel Arnault era un astuto hombre de negocios que

combinaba un corazón bondadoso y una mente perspicaz. Se trata de un éxito sumamente improbable, conseguido en las condiciones más extremas por alguien de quien nadie en Washington D. C., Londres o París había oído hablar jamás. Es una humillación para los responsables de los reiterados fracasos.

Somalia es lo más cerca que el mundo ha estado jamás del libertario sueño de una sociedad sin Estado, aunque los multimillonarios libertarios prefieren Nueva Zelanda. Tácitamente, eligen un país donde el Estado los protege de la violencia en vez de otro donde el Estado es lamentable. Sin embargo, como dijo Elinor Ostrom, en las condiciones adecuadas las comunidades son capaces de imponer un comportamiento prosocial incluso cuando el Estado está ausente. Las comunidades de África Oriental están en condiciones de cumplir esas premisas, como demuestra el éxito en la resolución de los conflictos por los derechos de la propiedad de la tierra entre las comunidades en Kigali frente al fracaso de recurrir a los tribunales en Dar es Salaam. En Somalia, el Estado es demasiado débil para que las sentencias judiciales tengan suficiente credibilidad, por lo que la única opción es la imposición por parte de la comunidad.

Las economías modernas se han vuelto cada vez más dependientes de una vasta red de acciones judiciales: para la mayoría en Occidente, la más frecuente sería la dificultad de comprar una casa con una hipoteca. A Marcel Arnault se le ocurrió la clave cuando pensó en lo difícil que había sido para sus padres comprar la casa en la que vivió su juventud. Se preguntó qué les había motivado a seguir pagando las mensualidades. De inmediato se dio cuenta de que, dado su carácter, *no había sido el miedo* a una

orden judicial, sino la culpa y la humillación que sentirían si no podían cancelar la deuda. Lo mismo se aplica a los préstamos comerciales. Los bancos necesitan a los tribunales solo porque no son capaces de juzgar bien la naturaleza de las personas. Marcel se preguntó si la gente de Mogadiscio era tan diferente. Los préstamos para expandir los negocios podrían funcionar muy bien si eran capaces de conocer lo bastante a los posibles beneficiarios como para evaluar su carácter. Se dio cuenta de que él no lo podía hacer, tampoco ningún otro estadounidense. Necesitaba a somalíes locales, y ellos, a su vez, tenían que comprometerse con el propósito de la iniciativa. Al igual que el padre José, se puso manos a la obra: primero formó poco a poco un equipo comprometido. Trabajar en Mogadiscio no era un camino de rosas, pero recurrió a su diáspora en Estados Unidos para conseguir contactos, crear un equipo de veintiún somalíes y enseñarles a evaluar la solvencia crediticia. Su fundación financió el proyecto, pero les explicó que estaban dirigiendo juntos un negocio, no una organización benéfica. Si tenían éxito, cada uno podría sentir el orgullo personal de haberse convertido en un profesional del crédito y el orgullo colectivo de haber restablecido una actividad financiera socialmente valiosa para el crecimiento de las pequeñas empresas. Sin que ellos lo supieran, Marcel Arnault había sido pionero en el modelo de expansión empresarial que posteriormente adoptó Philippe Le Houérou en la CFI, aunque con métodos de ejecución muy diferentes. Marcel subrayó que, si bien él impulsaba la operación, esta se tenía que convertir en un negocio, no en una organización benéfica. Iban a cobrar un tipo de interés, su objetivo era preservar el capital y pagar los salarios: cada incumplimiento en el pago afectaría a su propia

seguridad laboral. Diez años más tarde fue viable: las empresas honestas con buenas oportunidades de expansión pudieron obtener préstamos para financiarla.

No todos los somalíes son lo bastante solventes como para recibir un préstamo importante, igual que no lo son todos los habitantes de Santa Fe. Pero suponer que todo el mundo es un *Homo economicus* amoral sería falaz, desalentador y habría supuesto condenar a los somalíes a que renunciaran a los préstamos. Esta iniciativa tuvo éxito no solo porque reconoció el potencial de los somalíes, sino también porque además les otorgó la capacidad de tomar decisiones: eran somalíes ayudando a somalíes, la contribución extranjera simplemente fue el impulso.

Marcel Arnault es un filántropo sumamente innovador: siempre será difícil encontrar personas así. Pero en la sociedad civil también hay grandes agencias que trabajan día a día en situaciones precarias y violentas, y que además prueban innovadores mecanismos para consolidar la paz desde las bases. En diciembre de 2023, frustrado por el punto muerto al que habíamos llegado con las IFD, un equipo del Centro Internacional de Crecimiento invitó a un grupo de la sociedad civil para buscar una salida. En los mejores casos, estas organizaciones son discretas pero impresionantes. La Cruz Roja, Save the Children, MercyCorp, Oxfam y otras organizaciones benéficas humanitarias del estilo han desarrollado un profundo conocimiento del contexto, y en el camino han adoptado el peligro como parte de su rutina. Save the Children se ha dado cuenta de que, en los lugares más asolados por la violencia, los niños necesitan a sus madres y las madres necesitan ganarse la vida. A pesar de la violencia, están buscando la manera de fomentar la creación y

desarrollo de pequeñas empresas dirigidas por mujeres, y que esas empresas se conviertan gradualmente en una herramienta para la paz. Por este tipo de emprendimientos, las necesidades de las personas más desesperadas han empujado a las organizaciones benéficas humanitarias a dedicarse al mismo negocio que las IFD: ambas son organizaciones sin ánimo de lucro y operan a gran escala —el presupuesto anual de Save the Children es de dos mil trescientos millones de dólares. Esto muestra lo mejor de las organizaciones benéficas humanitarias, más pragmáticas y valientes —.

Pero, como partidario del rápido aprendizaje, les exigí que me dieran un ejemplo en el que algunas de esas instituciones hubiesen aprendido de otra. Me explicaron por qué era imposible: todas competían por las mismas fuentes de dinero, igual que las IFD lo hacen por los mismos pocos proyectos que cumplen todos los requisitos. Y, lo que es peor, ni siquiera podían hacer crecer sus propios éxitos. Los donantes querían financiar siempre algo nuevo: estaban condenadas a generar operaciones *boutique* inteligentes solo para abandonarlas después. Al igual que las IFD, admitieron sin reparos que estaban atrapadas en un nivel de rendimiento muy por debajo de su potencial.

¿Hay que aceptar que estos dos problemas son irresolubles o algunas ideas innovadoras podrían transformarlos en una única espiral ascendente? Parte de los presupuestos de las organizaciones benéficas proviene de pequeñas donaciones: se dirigen al exterior, a los millones de personas que ayudan a través de pequeños gestos de bondad. Al dirigirse hacia afuera, las organizaciones benéficas atraen a los votantes, algo que las IFD claramente no hacen. Por su

parte, las IFD son las donantes potenciales que las organizaciones benéficas estaban necesitando: luchan por el mismo propósito, entienden la importancia de crear oportunidades de trabajo estables en contextos peligrosos y cuentan con una financiación estable. ¿Existe margen para este tipo de asociaciones, aunque se construyan paso a paso, lugar por lugar? Inspiradas en el objetivo compartido de hacer frente a la precariedad, ¿podría la nueva comunidad de IFD fusionarse con la nueva comunidad de organizaciones benéficas? Estamos intentando ocupar el rol de celestinos entre estas agencias, con la única ventaja de que no representamos una amenaza para ninguna de las partes. Sé que es fácil burlarse de este tipo de aspiraciones tachándolas de ingenuas o de algo peor. Pero el cinismo es incapaz de resolver las tragedias humanas.

Cómo desarrollar una estrategia para el empleo en Yibuti

Al lado de Somalia se encuentra Yibuti, una pequeña democracia de ingresos medios, políticamente estable en el centro de una región violenta. Aunque es pequeña, y lo mismo sucede con su capital, con trescientos veinte kilómetros de costa no se la considera una ciudad Estado. Tiene cuatro vecinos próximos: Somalia, Eritrea y Etiopía son países limítrofes, Yemen se encuentra a veinticinco kilómetros al otro lado del mar Rojo. Los cuatro están atrapados en una espiral de violencia. Eritrea ha sido gobernada por el presidente Afwerki desde su independencia. Afwerki ha conseguido aferrarse al poder usando la estrategia de un estado de guerra permanente que justifica el

reclutamiento de su inquieta juventud en el ejército. En Etiopía, aunque mucho mejor gobernada, tuvo lugar una limpieza étnica en 2016, seguida de una guerra civil que concluyó en 2022 gracias al acuerdo de paz negociado por mediación africana. Yemen ha sufrido reiteradas guerras civiles durante décadas y en 2023 la situación se agravó tanto que se convirtió en un desastre humanitario en toda regla. Y esto en lo que respecta a los vecinos cercanos. A tan solo cuatro horas de vuelo se encuentra la situación todavía peor de Oriente Próximo: Afganistán, Irak, Siria, Pakistán e Irán.

Como democracia estable en un mar de violencia creciente, Yibuti fue durante mucho tiempo un país estratégicamente atractivo para las bases militares de las principales potencias internacionales. En 2023, todos estaban allí: Estados Unidos, China, Francia, Japón y otros con ganas de presumir en la escena internacional. La presencia de las bases garantizaba la paz, lo que evitaba el evidente riesgo de que la violencia colindante fuera contagiosa. Sin embargo, aunque los beneficios de la protección externa eran evidentes, las bases generaban muy pocas oportunidades económicas. En 2023, Yibuti se unió al club de los rezagados. Los salarios locales llevaban años estancados y los jóvenes debían enfrentar una decisión muy poco alentadora: quedarse en casa sin hacer nada, lo que acababa provocando gran inquietud y descontento, o migrar a lugares como Catar y convertirse en empleados mal pagados al servicio de la mimada vida del turismo de lujo. Las bases no solo aportaban poco; el Gobierno de Yibuti estaba atrapado en una camisa de fuerza que le impedía aprovechar otras oportunidades prometedoras. Familiarizados con mi trabajo, en 2023 me pidieron asesoramiento independiente para encontrar la manera de aflojar un poco esa

camisa. ¿Había margen para que las potencias internacionales y el Gobierno de Yibuti acordaran un propósito común que ofreciera mejores perspectivas a la población local?

El primer paso fue desenredar las contribuciones de las armadas y fuerzas aéreas extranjeras. La ciudad de Yibuti cuenta con un buen puerto de aguas profundas, pero la piratería ha convertido la costa en un peligro. Las armadas están allí para proteger el transporte marítimo comercial, su presencia naval da confianza a los capitanes de los buques comerciales que usan el puerto. Dado que el puerto es lo suficientemente grande como para albergar más tráfico del que recibe, los usos militares y civiles se complementan. El tema de las fuerzas aéreas es diferente. Al igual que sucede con el puerto, el aeropuerto está junto a la ciudad de Yibuti y el tráfico militar convive con las líneas aéreas comerciales. Pero, a diferencia de lo que sucede con el transporte marítimo, las fuerzas aéreas no están ahí para proteger a las aerolíneas: compiten con ellas por el uso de las instalaciones. El puerto es suficientemente grande para todos, pero el aeropuerto no. El equipo que lo gestiona explicó que la principal limitación no era la pista, sino los espacios más grandes indispensables para la circulación, el estacionamiento y las terminales. Por todas partes, la expansión del aeropuerto se veía frustrada por el espacio arrendado a las fuerzas aéreas visitantes. Además, había otros problemas más sutiles. Cada vez que surgía una emergencia militar en cualquier lugar dentro de ese radio de cuatro horas de vuelo, se reducía el espacio a los aviones comerciales para liberarlo en beneficio de los aviones militares y de ayuda humanitaria, por lo que las aerolíneas se habían vuelto reacias a programar escalas en Yibuti.

Hay espacio de sobra en otras partes del país para construir un aeropuerto, de modo que los usos militares y comerciales estén separados. Pero ¿quién debería trasladarse? ¿Qué es más importante: que las líneas aéreas comerciales estén cerca de la ciudad de Yibuti o que lo estén las fuerzas aéreas? Las aerolíneas comerciales traen turistas que suelen necesitar hoteles, restaurantes, bares y la animada vida de un centro urbano. Ofrecerles esas instalaciones generaría oportunidades para los emprendedores y una variedad de empleos, muchos de ellos cualificados. La mayoría de las bases aéreas, en cambio, están diseñadas para ser autosuficientes, cuentan con instalaciones para dormir y comer sin necesidad de salir de ellas. Yibuti es una extraña excepción, donde el personal militar encuentra el anómalo lujo de los hoteles de cinco estrellas. Está claro que las fuerzas aéreas deberían trasladarse.

Pero un nuevo aeropuerto cuesta alrededor de mil millones de dólares, entonces ¿quién debería pagarlo? En última instancia, si se aflojara la camisa de fuerza, la principal beneficiaria sería la población de Yibuti, si bien actualmente no está en condiciones de pagar un nuevo aeropuerto. Con esa prosperidad asfixiada por las bases, el Pentágono y sus homólogos no le han dado margen para poder contribuir, no han cumplido los criterios de justicia contributiva. Por lo tanto, un acuerdo justo implicaría que los militares visitantes pagaran el aeropuerto. Recordemos que no se trata de una compensación por el pasado, sino de promover la prosperidad de la juventud descontenta de Yibuti, ya que esto favorecería a su propio interés: el Pentágono va a necesitar una base aérea en Yibuti en el futuro próximo. Si el descontento por la falta

de empleo juvenil se extiende, el futuro de esa base aérea está en riesgo, como le sucedió a Francia en el Sahel. Permitir que Yibuti se ponga al día beneficiaría al propio Pentágono, igual que si se hubiese permitido que el Sahel se pusiera al día habría beneficiado al Ministerio de Defensa francés.

La dimensión del fracaso de Francia en una región en la que intentó conservar una asfixiante influencia es pasmosa. En 2023, más de la mitad de los jóvenes árabes francófonos del norte de África aspiraban a migrar en busca de mejores empleos en el extranjero.[1] Los políticos franceses deberían haber destinado los enormes recursos que gastaron en desplegar su ejército en la región a crear mejores oportunidades de vida. La reticencia de la política francesa a desviar fondos de las fuerzas armadas a tal fin es un reflejo de las sociedades de altos ingresos que hoy cuentan con regiones enteras abandonadas.

Se ha generalizado el desinterés de los políticos por los lugares rezagados

Los intereses políticos de los poderosos condicionan las decisiones. Gran Bretaña destinó diez mil millones de libras a la construcción de un portaaviones en el río Clyde, no porque fuera necesario para la seguridad, sino para reducir los riesgos de que Escocia se separara de Reino Unido. Recientemente, se ha intentado contrarrestar el mismo riesgo con la amenaza de que un voto a favor de la separación desencadenaría el traslado de la flota submarina de su base cerca de Faslane. Sin embargo, ni aplazar el deterioro de un

astillero condenado al fracaso ni conservar los empleos mal remunerados de una base naval resuelven lo que Glasgow necesita. Es una de las grandes ciudades rezagadas: al igual que en el norte de África y el Sahel, la juventud de Glasgow necesita inversiones para acceder a un futuro mejor. Aunque Glasgow se ha convertido en una de las ciudades más pobres de Europa Occidental, en su día fue un orgulloso polo de actividades empresariales conocido como «la segunda ciudad del Imperio británico».

Estados Unidos tiene casos similares. Muchos lugares rezagados dependen en gran medida de bases militares que se han vuelto políticamente impracticables. Pero las oportunidades laborales que ofrecen las bases a nivel local son puestos de trabajo sin futuro y con el salario mínimo. La división de montaña de Estados Unidos tiene su base en Fort Drum, Nueva York, al noroeste de la cadena montañosa Adirondack, una zona pobre en una región famosa por ser un destino turístico para los neoyorquinos con dinero. Irónicamente, recibió una mención por su servicio en Somalia en 1995. Los políticos estadounidenses han sido los responsables de este doble fracaso: se trata de una base militar que no ha ofrecido un futuro mejor ni a los residentes de Adirondack ni a Somalia. Pero, en la democracia, los votantes acaban teniendo los políticos que eligen. Los líderes tienen el deber de explicar las realidades más complejas a los ciudadanos, y estos, a su vez, son responsables de informarse adecuadamente sobre esas realidades.

Glasgow es una ciudad rezagada en el próspero país de Escocia, el noroeste de Adirondack es una zona rezagada en el próspero estado de Nueva York, Barranquilla es una ciudad rezagada en la pujante Colombia y Somalia es un país rezagado en un mundo próspero.

Todos se han quedado atrás sin justificación alguna debido a la misma combinación letal que se repite en todo el planeta. Se les ha arrebatado la capacidad de tomar decisiones a nivel local, se les ha desatendido y sometido a una microgestión mal informada que se lleva a cabo desde otros lugares. Nadie reconoce esta verdad porque aceptarla supondría una crítica profunda a las políticas del pasado. Cuando la aceptemos, será una liberación. El pasado no se puede cambiar, pero el futuro sí.

Epílogo

Recuperar el tiempo perdido

Desde 1980 hemos vivido sometidos a la tiranía de la autocomplacencia. De pronto, en la tercera década del siglo XXI, las estructuras se han venido abajo. Los medios presentan un menú diario de guerras activas muy temidas, nuevos fenómenos climáticos extremos y tecnologías desestabilizadoras. Es fácil sentir un gran desánimo. En paralelo a estos problemas —que afrontamos juntos y de los cuales no dejan de recordarnos—, los primeros capítulos de este libro han mostrado otro problema global que ha sido ignorado. En todos los continentes, las comunidades rezagadas se han ido distanciando cada vez más de las comunidades de éxito. Si bien la divergencia se desencadenó por una combinación de crisis y vulnerabilidades, ha persistido debido a las fallas éticas dentro de las comunidades de éxito. La vida en ellas se ha distanciado tanto de la vida en las comunidades rezagadas que muchos de los exitosos apenas son conscientes de hasta qué punto se ha acentuado la desigualdad entre ambas. Esta falta de atención es en sí misma una negligencia. En el mismo país, implica un incumplimiento de los deberes ciudadanos; a nivel internacional, revela una autocomplacencia inapropiada.

A veces se matiza esa falta de atención con un gesto de desdén lleno de desprecio: los rezagados son responsables de sus

desgracias. Esta distorsión de la verdad empeora el daño de la indiferencia con un insulto. Como cabe esperar, perjudica la cooperación entre comunidades, indispensable para abordar los problemas que nos afectan a todos. Al ignorar los problemas que afectan directamente a los rezagados mientras se lamentan a gritos por el resto de los problemas, las comunidades de éxito se muestran egoístas y crueles a los ojos de los rezagados. En la escala ética que hemos usado en este libro —la justicia contributiva—, obtienen un rotundo suspenso. No cumplen con el principio de respeto mutuo ni con el de que los más pobres deben ser capaces de contribuir a los objetivos fijados en común.

La justicia exige que se revierta esa divergencia, pero además hay que hacerlo como imperativo práctico. Hasta que no se haga justicia, la frustración y el enfado de los rezagados harán que muchos de sus votantes se opongan a las prioridades que manifiestan quienes han triunfado, sin importarles las consecuencias que eso tenga para ellos mismos. Viven en las ciudades de segunda de Estados Unidos y en las regiones del norte de Inglaterra, pero se comportan igual que los trabajadores rivales de esa fábrica de empaquetado de flores en Kenia y a los desesperados votantes del Caribe colombiano. Apoyan al «enemigo de mi enemigo» y se niegan a cooperar con las comunidades de éxito, y esa frustración es comprensible. Cuando un país está tan amargamente dividido que cada una de las parte solo busca frustrar las intenciones de la otra, los problemas que comparten no dejan de crecer. Gran Bretaña y Estados Unidos han llegado a ese punto.

El cómodo mundo de sus comunidades de éxito se ha vuelto insostenible, tanto a nivel social como medioambiental. Cuanto más

se duerman en los laureles los triunfadores, más drásticas serán las consecuencias. En la década de 2020, su autocomplaciente negligencia corre el riesgo de inclinar la balanza electoral hacia una catástrofe.

El desolador testimonio de Stefan Zweig es el emblemático retrato de esa ilusión de eternidad típica de las comunidades de éxito. Zweig relata la inapropiada autocomplacencia que adormecía a los judíos vieneses antes de la Primera Guerra Mundial. A finales de la década de 1930, todo se precipitó muy rápido: igual que ahora, las crisis empezaron a caer en cascada sobre aquel mundo. Hacia 1938, las monstruosas consecuencias eran evidentes y Zweig tuvo que huir a Brasil, donde acabó suicidándose cuando su situación empeoró.[*] El mundo que tanto desesperaba a Stefan Zweig era infinitamente más alarmante que nuestras actuales preocupaciones globales. Sin embargo, nuestros antepasados fueron capaces de superarlo. ¿Qué hicieron y por qué deberíamos prestarle atención?

En cuanto a qué hicieron, establecieron correctamente sus prioridades: había que ganar una guerra y construir una paz que fortaleciera la unidad tanto dentro de los países como entre ellos. En Gran Bretaña, Churchill dio prioridad al esfuerzo bélico con la frase «Acción este día», mientras que los cambios radicales en materia de política social indispensables para la unidad se establecieron en el Informe Beveridge durante la guerra y fueron implementados por Attlee a partir de 1945. Algunos cambios drásticos equivalentes en Estados Unidos fueron el New Deal de Roosevelt y la frase «La responsabilidad recae aquí» de Truman. En cuanto a por qué deberíamos prestarle atención: aunque nuestras preocupaciones actuales sean menos abrumadoras que las de entonces, tanto la

historia de Stefan Zweig como las de posguerra son útiles como aprendizaje. Sus sencillos mensajes nos invitan a reconocer las prioridades inmediatas y actuar en consecuencia: cualquier postergación es insensatez. La prioridad es curar las divisiones en nuestras sociedades haciendo justicia con los rezagados. Ya sabemos bastante sobre las primeras acciones capaces de revertir esa divergencia. Lo conocemos gracias a la gran cantidad de errores cometidos y a las pruebas que nos dejan los éxitos.

TRES ELEMENTOS QUE SABEMOS QUE SON FUNDAMENTALES

Es evidente que para que el mundo sea sostenible hacen falta tres elementos fundamentales: comunidades, estados y valores éticos. En el planeta hay muchos ejemplos en los que cada uno de estos elementos prospera de forma aislada, pero muy pocos en los que se encuentran los tres. Este libro ha demostrado que, combinados, tienen la capacidad de transformar las sociedades para que se vuelvan prósperas e inclusivas, y que tenemos el poder de crearlos de forma colectiva. ¿Por qué son tan importantes?

Prácticamente nada funciona sin comunidades. Salvo una pequeña minoría de sociópatas, el resto hemos evolucionado como miembros de comunidades. Dependiendo del contexto, la mayor parte de nuestro comportamiento está determinado por nuestras comunidades de lugar y de trabajo. Dentro de cada comunidad, nos preocupa lo que los demás piensan de nosotros: ese es el pegamento que nos impulsa a comportarnos bien los unos con los otros. Ese pegamento es indispensable para una sociedad sostenible.

Un mundo sin él —un mundo formado por personas desconectadas — se caería a pedazos. Sería despiadado y funcionaría a base de transacciones porque los instintos egoístas de las personas no tendrían límite. En las últimas décadas, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos nos hemos acercado lo bastante a una sociedad así como para comprender lo horrible que sería. Solo mediante ese pegamento comunitario somos capaces de establecer y mantener la voluntad de cumplir los objetivos comunes. Estas comunidades no alcanzan para crear un mundo sostenible y, si no existen valores éticos, las comunidades pueden llegar a ser depredadoras unas de otras. Pero, sin el pegamento de la comunidad, tenemos muy pocas posibilidades de crear un mundo sostenible.

También sabemos que casi nada funciona sin un Estado. Existen varios países en los que el Estado es tan frágil que resulta casi ineficaz. La República Centroafricana se ha convertido en uno de esos países, donde la presencia estatal se vuelve prácticamente nula a un par de kilómetros de la capital. Sus zonas rurales y otras libres de presencia estatal se parecen mucho al sueño de algunos de los multimillonarios de la Costa Oeste: una sociedad sin Estado. Pero hay que recordar que ninguno de esos multimillonarios quiere vivir allí: los ricos extranjeros corren demasiados peligros. Las pequeñas comunidades sin Estado han sido capaces de hacer cumplir las normas sociales, como demostró Elinor Ostrom, pero ninguna alcanzó las economías de escala necesarias para la prosperidad. Nuestros lejanos antepasados vivieron en comunidades sin Estado durante milenios, pero la población mundial que abarcaban era muy pequeña. Nuestro mundo actual de más de ocho mil millones de personas solo es sostenible si se aprovechan las economías de

escala que dependen de estados eficaces. Incluso si este problema tecnológico se superara de alguna manera con el uso de nuevas tecnologías productivas a pequeña escala, una comunidad sin Estado tendría que enfrentar otros problemas. Si el cambio climático la hundiera en la miseria, no contaría con la red de asistencia de otras comunidades. El sueño libertario se convertiría en una pesadilla si regresáramos al mundo de la prehistoria, en el que muchas comunidades se extinguieron antes de adaptarse.

Desde que Elinor Ostrom murió en 2012, su colega David Sloan Wilson ha continuado desarrollando su trabajo. Cuando todas las personas comparten la misma identidad y las mismas normas, las reglas que mantienen unida a una comunidad sin Estado pueden extenderse de poblaciones pequeñas a otras más grandes. Esto implica que los ciudadanos de un Estado también podrían ser una comunidad. Aun así, Stefan Zweig huyó de un país en el que esta fusión entre comunidad y Estado acababa de producirse.

Por último, sabemos que una fusión así es peligrosa si no se respetan los límites de la decencia moral. En 1938, en la Viena de Zweig, la fusión de su Austria natal con la Alemania de Hitler transformó a los miembros del Partido Nacionalsocialista de Austria en una comunidad de éxito que utilizó el poder del Estado para ensañarse ávidamente con los judíos vieneses. Aunque la intensidad llegó a ser paranoica, el patrón era normal: por lo general, las comunidades de éxito intentan apoderarse del Estado y, cuando lo consiguen, usan su escala para ejercer la violencia y subyugar a las sociedades sin Estado. A veces sucedió en la modesta escala de los imperios zulú e inca, impulsadas por las grandiosas pretensiones de

los imperios europeos del siglo XIX. En el siglo XX, tanto Japón como la Rusia soviética los imitaron.

Cuando un Estado se fusiona con una comunidad, los límites éticos se vuelven imprescindibles. La descripción académica de los límites de decencia moral en los que me he basado en este libro se encuentra en el trabajo de Michael Sandel. A diferencia de las demás alternativas, me parece muy convincente. También es compatible con la manera en que la evolución ha modificado nuestros comportamientos. Aunque los estudiantes de todo el mundo conocen su obra, todavía es demasiado reciente como para haber influido en el antiguo y selecto grupo que fija las políticas públicas. Sin embargo, tal vez porque hemos evolucionado para adaptarnos a ello, existen casos de grupos de países pequeños en los que se han fusionado Estado y comunidad. Los ejemplos más famosos son los países nórdicos, como Dinamarca; los bálticos, como Estonia; y algunos de Asia Oriental, como Singapur. Conscientes de lo importantes que son los límites éticos para el éxito de la sociedad, estos grupos se encuentran entre los más prósperos del mundo: sus habitantes gozan de un nivel alto de bienestar material. Pero no solo son prósperos, además son sociedades políticamente estables e inclusivas que no constituyen un peligro para el resto.

Necesitamos el pegamento de las comunidades, pero sin estados están condenadas al fracaso. Las comunidades y los estados se pueden fusionar, pero si no se imponen normas éticas pueden acabar en una catástrofe. Necesitamos los tres elementos juntos porque cada uno aporta algo al conjunto.

Las comunidades existen para unir a las personas con su pegamento social. Las comunidades de lugar fracasan en ese papel

solo cuando se ven forzadas a una situación de angustia extrema que las hace caer en picado. La comunidad puede implosionar en un sentimiento de culpa y su fuerza de trabajo colapsaría y sería reemplazada por agresivas jerarquías de humillación. Cuando eso sucede, se tarda mucho más en revertir las divergencias.

Las normas éticas no solo existen para evitar que los estados sucumban al fascismo, sino también para reducir el impacto de la caída en espiral dentro de la comunidad: la justicia contributiva anima a la comunidad a afrontar la adversidad con solidaridad, en lugar de empezar a echarse la culpa entre todos. Considera que los trabajos basura que se crean para sacar ventaja de la desesperación de la gente son un incumplimiento del deber de restaurar las oportunidades de vida para que todos sean capaces de contribuir. En vez de estas nuevas jerarquías de humillación, los lugares sumidos en una caída en espiral necesitan financiación para que puedan prosperar las empresas locales más innovadoras.

Los estados existen para generar prosperidad y equilibrar las oportunidades. Muchos estados fallan en ambas. Malaui, por ejemplo, es un país controlado por un selecto grupo de personas codiciosas que acaparan las pocas buenas oportunidades de vida que existen. Las oportunidades son tan limitadas porque, incluso si el selecto grupo intentara hacer crecer la economía, el Estado sería demasiado débil para emprender acciones eficaces. Los extranjeros fácilmente pueden empeorar la situación, pero les resultaría muy difícil mejorarla. Las buenas intenciones allanaron el camino que ha conducido a la situación actual de Malaui. El selecto grupo ha intentado atraer la ayuda internacional y malversarla. El país necesita que los donantes institucionales tengan la paciencia de

esperar que llegue un Gobierno mejor. Tras repetidos errores de juicio, el único criterio fiable es que el nuevo Gobierno demuestre que es capaz de crear oportunidades económicas para la sociedad. Mientras, Malaui puede avanzar a través de sus emprendimientos sociales. Necesita un foro de políticas juveniles como el YPF y un Banco Grameen como en Bangladés, y un emprendimiento como Mondragón en el País Vasco. Pero, así como Malaui necesita donantes que sean prudentes con su Gobierno, también tienen que serlo con los emprendedores. Hasta la fecha, estos se han dedicado a buscar financiación occidental en lugar de crear organizaciones sin ánimo de lucro que se autofinancien, como el YPF y el Grameen.

Además, los donantes tienen que aceptar la realidad. Crear oportunidades de prosperidad inclusiva en lugares como Malaui es muy difícil. Se puede hacer: Botsuana, Malasia, Etiopía, Singapur, Ruanda, Birmania, Ghana y Senegal lo han conseguido (aunque hoy tengan dificultades). En los lugares donde se esté realizando este proceso, no debemos obstaculizarlo ejerciendo un imperialismo ético. La presión extranjera no es más aceptable por promover las normas occidentales del siglo XXI de lo que lo era cuando promovía las normas morales del siglo XIX. Ambas debilitan la capacidad de decisión fundamental para la justicia contributiva. Esto no implica que el apoyo extranjero sea ciego, sino que exige un juicio bien informado. Basta con examinar el historial.

En Ghana, la rivalidad entre dos movimientos sociales estadounidenses —las iglesias evangélicas y los derechos de los homosexuales— desvirtuaron un proceso interno de cambio social. En Etiopía, una pequeña diáspora estadounidense de tribus rivales primero encendió el resentimiento interno, lo que provocó el

desplazamiento de tres millones de personas, y luego amenazó con frustrar el acuerdo de paz negociado por África que puso fin a la guerra civil. En Birmania, los ingenuos extranjeros primero elevaron a Aung San Suu Kyi a la categoría de santa viviente y luego hundieron su reputación. Yo la conocí: era una política que se esforzaba por ayudar a su país haciendo maniobras para conseguir el apoyo interno indispensable para el cambio en circunstancias muy cambiantes y acotadas. En eso, se parecía a Abdalla Hamdok en Sudán. Tanto en Birmania como en Sudán, la presión extranjera mal informada empeoró enormemente la situación.

Tenemos que aprender del historial: todavía puede darnos muchas respuestas. La solución perfecta no era una alternativa factible en ninguna de esas situaciones. Los estadounidenses y los británicos, más que el resto, deberíamos reconocer que nuestras propias políticas están lejos de ser perfectas. Nuestro afán por criticar los errores de las sociedades más pobres parece haber aumentado *a la par* que nuestras propias deficiencias. Hasta ahora, no hemos sido capaces de poner en orden nuestra propia casa, por lo que deberíamos moderar nuestro entusiasmo al momento de iluminar a otras sociedades en situaciones complejas de las que sabemos poco o nada. Solo cuando hayamos aprendido de los fracasos estaremos en condiciones de intervenir reforzando los cambios que ya están en marcha en esas sociedades.

CONTAMOS CON ALGUNOS ARTILUGIOS COGNITIVOS MUY ÚTILES

La justicia contributiva es un concepto fundamental que se está extendiendo rápidamente entre los jóvenes.[*] Además, he mencionado otros dos conceptos menos conocidos: el cerebro colectivo y los artilugios cognitivos. Todos nos ayudan a buscar acciones prácticas capaces de mejorar este mundo lleno de preocupaciones. En el día a día nos guiamos por el cerebro colectivo de nuestra comunidad: ¿qué suelen hacer los demás en la situación en la que me encuentro? Los artilugios cognitivos son respuestas específicas y difíciles de conseguir a problemas complejos que la comunidad descubrió hace tiempo y aún recuerda porque funcionaron. Dado que el contexto es lo más importante, los artilugios útiles en la primera etapa —que consiste en invertir la espiral descendente— pueden ser distintos de los que aceleran la recuperación una vez que se ha puesto en marcha.

El artilugio que frena la caída en espiral siempre surge de la sociedad. Se trata del inesperado sacrificio que hacen las personas con éxito: un reconocimiento de las obligaciones implícitas en la ciudadanía compartida. En un país rezagado, es el sacrificio del selecto grupo que ostenta el poder. En las regiones rezagadas de los países de ingresos medios y altos, el sacrificio debe venir de las regiones prósperas. Por ser una actitud incompatible con la prejuiciada hostilidad que sienten los rezagados por los exitosos, los rezagados la notan y su sorpresa es la base sobre la que pueden construir una visión menos pesimista de su propio futuro. Ese inesperado sacrificio fue la clave de la transformación que Helmut Kohl enseñó a los alemanes occidentales en 1992: un deber ético sumamente costoso, avalado por todo el espectro político, que transformó la vida de los alemanes del Este. Por el contrario, los

baratos gestos de una ayuda demasiado pequeña para ser realmente efectiva dan vergüenza. Tras generar falsas esperanzas que se desvanecen muy rápido, la decepción que sobreviene acaba subiendo aún más el listón: para cambiar las expectativas, el sacrificio posterior tendrá que ser aún mayor.

El artilugio que acelera la recuperación cuando ya se ha puesto en marcha es el rápido aprendizaje. Implica dejar a un lado el orgullo y aprender de los demás: aunque el Gobierno británico sea demasiado arrogante para hacerlo, sería extraordinario. Hay que experimentar y aprender de la interpretación de los resultados: incluso cuando se pierda cierto prestigio al admitir que uno necesita aprender, al final acabará evitando la vergüenza mayor de hacer grandes promesas que fracasan. Deng Xiaoping violó muchas normas de la democracia occidental del siglo XXI, pero al adoptar el artilugio del rápido aprendizaje consiguió mejorar más vidas que nadie en la historia de la humanidad.

El artilugio que coordina las acciones de forma coherente es el panel de control, que hace un seguimiento en tres plazos. «Acción este día» y «La responsabilidad recae aquí», en pocas palabras, inyectaron un sentido de urgencia para contrarrestar la frase «Dios, hazme bueno, pero no todavía», la omnipresente respuesta humana frente a las verdades incómodas. Para cambiar los resultados, tenemos que empezar por cambiar las acciones. Igual que hay gestos falsos de sacrificio, también existen gestos falsos de acción: ni el compromiso británico de alcanzar cero emisiones netas en 2050 ni el compromiso francés de enviar una ayuda global al Sahel cuentan con mecanismos de aplicación. En paralelo, el tercer marco temporal evalúa si se están creando las capacidades que hacen

faltan. ¿Hay algún equipo aprendiendo a recaudar impuestos? En un país rezagado como Zambia, ¿algún equipo se está preparando para cobrar impuestos a las empresas mineras sin ahuyentarlas? En las regiones pobres de países muy centralizados, como Colombia y Gran Bretaña, ¿se está pasando de una recaudación nacional a otra local, acompañada por una redistribución fiscal que otorgue la gestión de los ingresos a las regiones pobres y les permita mejorar? ¿Algún equipo está aprendiendo a garantizar la seguridad? En las regiones inglesas amenazadas por «fronteras entre condados» y en las ciudades estadounidenses en las que las comunidades rezagadas ya no confían en la policía, ¿se están realizando mejoras en el cuerpo policial? En Mozambique, donde el Estado Islámico ha conseguido infiltrarse, ¿ha aumentado la confianza en el ejército?

SABEMOS QUE NO LO SABEMOS TODO

A veces, los problemas de los rezagados se multiplican y se tornan tan complejos que no somos capaces de identificar cuáles son las causas: hay demasiadas circunstancias enredadas. Por fortuna, las soluciones no tienen que estar vinculadas a las causas: las podemos encontrar aunque las causas sigan siendo inciertas. El objetivo de este libro ha sido encontrar un término medio entre las dos metodologías que compiten por la hegemonía en la disciplina económica. Los microeconomistas buscan identificar cada una de las causas individuales en el laberinto de la pobreza; los macroeconomistas intentan identificar una única gran causa. La vía intermedia consiste en centrarse en ciertos procesos con los que los

rezagados pueden ponerse al día, como el liderazgo y los movimientos sociales, la urbanización y la gestión de los recursos, la tributación y la seguridad. Todos se basan en las últimas investigaciones realizadas por un amplio espectro de las ciencias humanas, no solo por la economía. Mis objetivos han sido centrarme tanto en las investigaciones sobre pobreza en los lugares más desfavorecidos y desesperanzados del mundo como abrir su campo de estudio a una base más amplia de conocimientos. Comencé el libro planteando una serie de intenciones, y no lo cierro con respuestas concluyentes, sino con esa nueva serie de intenciones. A los equipos de jóvenes investigadores de distintos ámbitos que colaboran entre sí les corresponde continuar esta tarea. Muchos serán de países rezagados y, cada vez más, tendrán su sede allí. Hay suficiente trabajo para toda una nueva generación que superará a la mía.

ALGUNAS IMÁGENES QUE CONDENSAN LA COMPLEJIDAD

Los procesos que afectan a los rezagados son complejos. Nuestro cerebro ha evolucionado para asimilar con más facilidad la complejidad a través de imágenes: los estudiosos las utilizan para cristalizar sus ideas y expresarlas a los demás. Milton Friedman usó la imagen de un arpa de cuerdas para describir cómo, en su opinión, las fuerzas del mercado facilitan la recuperación de un lugar en crisis. Para rebatirlo, empleé la imagen de los veleros que navegan con fuertes ráfagas de viento y luego presenté las evidencias que respaldan esa versión opuesta. El decisivo proceso de recuperación

se condensó en la imagen de una escalera de caracol. Al subirla, podemos ver una escena conocida desde una nueva perspectiva en la que los rasgos que antes parecían desventajas pueden ser redefinidos como oportunidades. Sucedió en Ucrania después de la invasión, en Singapur tras la independencia y en Ruanda con posterioridad al genocidio. Una vez más, profundicé en la secuencia de acciones y narrativas usadas para llevar a cabo estas y otras transformaciones.

Esa recuperación es factible, pero millones de personas en todo el mundo siguen atrapadas en el síndrome de fragilidad, en la caída en espiral. Mi propia región de origen se ha convertido en una de ellas: algunos de mis parientes viven en comunidades desfavorecidas que van por la tercera generación condenada a no tener oportunidades. Me marché cuando era joven, igual que mi amiga Fiona Hill, que creció en la castigada ciudad de Bishop Auckland y se acabó convirtiendo en la experta en Rusia de la Casa Blanca. Ambos nos convertimos en exiliados exitosos y ese estatus —Fiona nos llama «suertudos»— nos despierta emociones complejas, una mezcla de escepticismo, culpa, ira y desesperación. Las imágenes también destilan esas emociones y, en esto, los verdaderos expertos son los poetas. Para mí, la imagen más profunda de la desesperación es una de Paul Celan, un superviviente del Holocausto. En 1945, cuando escribió su testimonio sobre el aniquilamiento de los judíos europeos, utilizó la imagen de las cenizas. En mis momentos más sombríos, me atemoriza pensar que los sueños de millones de jóvenes atrapados en lugares rezagados se van a convertir en cenizas por la ignorancia y el egoísmo de los poderosos. Pero las cenizas se parecen a las brasas, la imagen que utilizó Coleridge en

«Helada a medianoche» para celebrar el alegre futuro de su hijo. Mientras que las cenizas hablan de muerte, las brasas se pueden volver a encender gracias al oxígeno. Esa es la esperanzadora imagen final de este libro, en la que el oxígeno representa las acciones e ideas transformadoras.

En 2021 me eligieron para formar parte de un comité gubernamental encargado de asesorar sobre un proceso de «nivelación». En 2023, a medida que los intentos oficiales por hacer pasar la inacción por acción se volvían cada vez más flagrantes, mi creciente desesperación se transformó en ira. Hablé públicamente y tal vez infringí alguna norma de confidencialidad, pero no pasó nada y entonces, cuando todo parecía perdido, la fortuna empezó a sonreír. En Yorkshire del Sur, el equipo del nuevo alcalde se puso en marcha; en el inerte Banco Británico de Negocios se nombró a un nuevo líder lleno de energía; y el Gobierno decidió utilizar Yorkshire del Sur como prueba piloto para transferir mayores poderes y algo de dinero. Cinco ex primeros ministros y cancilleres arrepentidos pidieron juntos la devolución de competencias a las regiones.[*]

¿Será otro falso amanecer? Ustedes, que leen estas páginas en lo que para mí es un futuro incierto, conocen la respuesta. Pero esto nos recuerda que no hay motivos para perder todas las esperanzas. La energía humana es capaz de transformar el futuro de cualquier lugar rezagado. Tenemos el privilegio de vivir en la década de 2020, la década en la que se fracturó la parálisis de la autocomplacencia. Podemos aprovechar lo que queda de ella para contribuir a ese objetivo. Todos contamos con el poder de tomar decisiones y este el momento de utilizarlo.

Agradecimientos

Tanto las ideas como las evidencias en las que se basa *Rezagados* han ido evolucionando a lo largo de la última década, impulsadas por la creciente constatación de que la política económica estaba dejando atrás a muchos millones de personas en todo el mundo. Tuve que enfrentarme al incómodo descubrimiento de que debía revisar a fondo las ideas que había considerado verdades indiscutibles de la economía —y que, de hecho, había enseñado—. Al momento de buscar pruebas, algunos trabajos fueron de gran ayuda, como las investigaciones estadísticas de Jim Cus y Alexis Rivera-Ballesteros en el Banco Mundial y de Sonya Krutukova y su equipo en el Instituto de Estudios Fiscales. En las notas del libro se reconocen otras fuentes específicas, como el programa Cities that Work del equipo del Centro Internacional de Crecimiento.

Como en la mayoría de los procesos de reeducación, es imposible desentrañar cada una de las influencias que han marcado mi manera de pensar. He tenido la suerte y el privilegio de trabajar y conversar con académicos mucho más inteligentes que yo; de enseñar a estudiantes que cuestionan lo que leen y escuchan; de ver la dolorosa realidad de diversas comunidades sumidas en una angustia que no deja de aumentar; y de afrontar las frustraciones de quienes establecen las políticas públicas y ven resultados que no comprenden del todo.

Entre los académicos, me gustaría empezar mencionando las profundas y reveladoras colaboraciones de mis coautores y codirectores en los programas de investigación. Estas colaboraciones generan un proceso de comprensión y aprendizaje mutuo. Durante los cinco años que tardé en escribir *Rezagados*, trabajé con Tim Besley, Alex Betts, Robin Burgess, Stefan Dercon, Ed Glaeser, David Good, John Kay, Colin Mayer, Philip McCann, Dennis Snower, David Tuckett y Tony Venables. Además, he tenido la suerte de participar en distintos grupos de debate académicos de cuyos miembros también he aprendido un montón. Entre ellos, las influencias más significativas han sido las de Andrew Briggs, Ruth Chang, Nicholas Christakis, Joe Henrich, Celia Heyes, Mervyn King, Denis Noble, Michael Sandel y David Sloan Wilson. Evidentemente, ninguna de estas personas tiene ninguna responsabilidad sobre el texto o las propuestas de *Rezagados*, ni debe interpretarse que este reconocimiento implica su aprobación. Puede que otros académicos identifiquen la influencia de su trabajo en lo que he escrito y no voy a discutir ninguna de esas influencias. Leo de todo y he intentado absorber una gran cantidad de ideas.

Sería difícil destacar la contribución particular solo de algunos alumnos de la cantidad a la que he dado clases mientras escribía el libro, pero muchos de sus comentarios lo han mejorado. Sin embargo, tengo que hacer una excepción, ya que Anna Volynets fue la responsable directa de los magníficos análisis de los casos rusos en el capítulo 5. La inigualable ayuda de profesores mayores que animan a su antiguos alumnos a mantenerse en contacto con ellos acaba formando una red de conocimiento que a veces supera a los servicios de inteligencia oficiales. El análisis del diseño fiscal de los

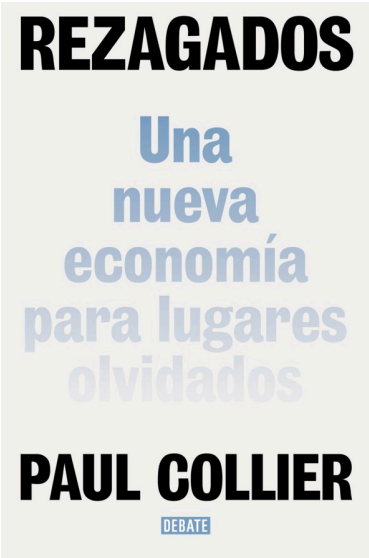
recursos naturales en el capítulo 9 contó con la inestimable colaboración de Ali Readhead, hoy una autoridad mundial en la materia. Otro ejemplo es el comentario en el capítulo 11 de la presión de las ONG estadounidenses sobre los derechos de los homosexuales en Ghana. Uno de mis antiguos estudiantes de posgrado ghaneses, actual investigador de redes sociales, me proporcionó la información, respaldada convincentemente con pruebas. Por obvias razones, desea permanecer en el anonimato.

Tardé mucho más de lo previsto en terminar *Rezagados*. La paciencia, el aliento y la habilidad de mis editores Laura Stickney en Allen Lane y Clive Priddle en PublicAffairs consiguieron que convirtiera un manuscrito muchas veces corregido y postergado, en un libro legible. Por suerte, aunque Laura es la responsable de adaptar el libro al público británico, es de origen estadounidense, mientras que Clive, responsable de mi público estadounidense, es de origen británico. Esto hizo que su cooperación fuera perfecta, ya que ambos hicieron valiosos aportes sobre ambos públicos. Sarah Day fue la encargada de la última ronda de cuidadosa edición, y la realizó con una mirada aguda y paciente con mis errores disléxicos.

Pero, desde la primera hasta la última página, he escrito *Rezagados* pensando en un público global. El hecho de que se publique simultáneamente en distintos idiomas tan pronto después de haberlo terminado es mérito de Andrew Wylie y James Pullen de la Agencia Wylie: dos auténticos profesionales.

Oxford, diciembre de 2023

CÓMO DEVOLVER LA PROSPERIDAD A LUGARES ABANDONADOS



Incluso en los países más desarrollados del mundo podemos encontrar regiones que se han quedado atrás: desde Yorkshire del Sur, un lugar que fue fundamental durante la Revolución Industrial y que ahora es el condado más empobrecido de Inglaterra, hasta Barranquilla, antaño la puerta de salida de Colombia al Caribe y que hoy se enfrenta a serias dificultades. Y todavía resulta más alarmante observar cómo han aumentado las desigualdades entre estas áreas y el resto del mundo a lo largo del último siglo. ¿Por qué nos hemos olvidado de estos lugares? ¿Y qué podemos hacer al respecto?

Paul Collier, aclamado economista que ha dedicado toda su vida a trabajar con comunidades desfavorecidas, ofrece en este libro un sincero diagnóstico de cómo algunos territorios se están

desmoronando por culpa de estrategias no intervencionistas y burocracias centralizadas, pero también nos propone un mensaje esperanzador: hay forma de recuperarlos. Partiendo de alentadores estudios de caso —como el del País Vasco, anteriormente separatista y desgarrado por el terrorismo y la división, y hoy en día considerado una joya nacional, o Bangladés, convertido ahora en un mercado de gran dinamismo y en rápido crecimiento—, Rezagados muestra que la regeneración económica es alcanzable a través de una combinación de aprendizaje colectivo, liderazgo moral y acción local.

Con agudeza y perspicacia, Collier extrae lecciones de campos tan aparentemente dispares como la psicología del comportamiento, la biología evolutiva y la filosofía moral para compartir una visión audaz y estimulante de un mundo más inclusivo y próspero.

Críticas:

«*Rezagados* está lleno de buenas ideas. Es un libro estimulante, llamado a sanar las divisiones en nuestras sociedades, pero siendo justos con los que se han quedado atrás».
Jason Cowley, The Sunday Times

«Quedarse atrás es una maldición para las personas, para los lugares e incluso para países enteros. Paul Collier aporta su asombrosa gama de experiencias globales y conocimientos interdisciplinarios para forjar una guía con la que ponerse al día en este sentido. Pone a prueba la creencia de que el mercado es un remedio en el que se puede confiar y cataloga las muchas

estrategias colectivas que han funcionado en el pasado y que pueden volver a funcionar. Aquí reside su gran sabiduría».
Sir Angus Deaton, premio Nobel de Economía

«Paul Collier muestra hasta qué punto la autoridad centralizada y la ortodoxia económica han vaciado las comunidades y ahondado en la brecha entre los lugares prósperos y los abandonados. Con una visión que abarca la política, la economía y la filosofía moral, ofrece una perspectiva renovadora muy convincente. Este libro de gran fuerza señala el camino hacia una economía política de prosperidad compartida y propósito común».
Michael J. Sandel, autor de *La tiranía del mérito*

Paul Collier es catedrático en Oxford y dirige el Centro de Crecimiento de la LSE. Fue director en el Banco Mundial. Autor de *El futuro del capitalismo* y *El club de la miseria*, ha escrito en *The New York Times, Financial Times* y otros medios.



Título original: *Left Behind. A New Economics for Neglected Placesa*

Primera edición: octubre de 2025

© 2024, Paul Collier
Reservados todos los derechos
© 2025, Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. U.
Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona
© 2025, Andrés Barba Muñiz y Carmen M. Cáceres, por la traducción

Diseño de la cubierta: Penguin Random House Grupo Editorial

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección de la propiedad intelectual. La propiedad intelectual estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes de propiedad intelectual al no reproducir ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores. De conformidad con lo dispuesto en el art. 67.3 del Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre, nos reservamos expresamente la reproducción y el uso de esta obra y de todos sus elementos mediante medios de lectura mecánica y otros medios adecuados a tal fin. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra.

En caso de necesidad, contacte con:
seguridadproductos@penguinrandomhouse.com

ISBN: 978-84-10433-17-5

Compuesto en: www.acatia.es

Facebook: PenguinEbooks
Facebook: debatelibros
X: @debatelibros
Instagram: @debatelibros
YouTube: penguinlibros
Spotify: PenguinLibros

«Para viajar lejos no hay mejor nave que un libro».

EMILY DICKINSON

Gracias por tu lectura de este libro.

En **penguinlibros.club** encontrarás las mejores recomendaciones de lectura.

Únete a nuestra comunidad y viaja con nosotros.



penguinlibros.club



Penguin
Random House
Grupo Editorial



penguinlibros

[1] El valor moral dependía únicamente de las consecuencias esperadas de las acciones individuales. Sus defectos se pueden ver en el criptoproblema de 2022, en el que un millón de personas desesperadas en lugares rezagados acabaron en la ruina, tras haber sido seducidas por Sam Bankman-Fried con la promesa de dinero fácil. En lugar de sentir vergüenza y culpa, amparado en su filosofía explícitamente utilitarista, Bankman-Fried se limitó a sentirse avergonzado por la pobreza masiva que generó su esquema Ponzi. Cuando estaba terminando *Rezagados*, un jurado de Estados Unidos lo declaró culpable de fraude masivo.

[1]. Tim Besley y yo hemos desarrollado este concepto dentro del programa de investigación que codirigimos en el Centro Internacional de Crecimiento, financiado por la Academia Británica. En 2018 presentamos por primera vez el trabajo en las reuniones anuales del FMI en Washington, y luego fue incorporado a un programa más amplio del Departamento de Investigación del FMI, que culminó en *Macroeconomic Policies in Fragile States*, editado por R. Chami, R. Espinoza y P. Montiel (2021), al que tanto Tim como yo hemos contribuido con nuestros capítulos.

[2]. P. G. Rice y A. J. Venables, «The Persistent Consequences of Adverse Shocks: How the 1970s Shaped UK Regional Inequality», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, n.º 1 (2021).

[3]. Los tres gigantes que han revolucionado el campo de la psicología social son Nicholas Christakis (Yale), Cecilia Heyes (Oxford), quien introdujo el concepto de «artilugio cognitivo», y Joe Henrich (Harvard), cuyos libros sobre el cerebro colectivo han sido sumamente influyentes. Véanse N. A. Christakis, *Blueprint: The Evolutionary Origins of a Good Society* (2019); J. Henrich, *The Secret of Our Success: How Culture is Driving Human Evolution, Domesticating Our Species, and Making us Smarter* (2016) y *Las personas más raras del mundo* (Capitán Swing, 2022); C. Heyes, *Cognitive Gadgets: The Cultural Evolution of Thinking* (2018). Tengo la suerte de haber conocido a estos académicos pioneros de la investigación. La psicología social y el campo estrechamente ligado a ella de la biología evolutiva son más importantes para la economía que el ámbito tan frecuentado de la psicología individual. *Living with the Gods: On Beliefs and Peoples* (2018), de N. MacGregor, es un texto muy ameno para abrirse camino en estos temas.

[4]. En *Black Diamonds: The Rise and Fall of an English Dynasty* (2008), de C. Bailey, se puede leer un conmovedor relato sobre la industria, solapado a una historia familiar fascinante. Una anécdota similar al propósito comunitario de los trabajadores y propietarios del acero cuando fundaron la Universidad de Sheffield, fue la dramática amenaza de los mineros del carbón en Yorkshire de hacer una huelga si el gobierno laborista insistía en su plan de destruir Wentworth, la magnífica casa de campo de la familia local propietaria del carbón, permitiendo la minería a cielo abierto.

[5]. P. Collier y D. Tuckett, «Narratives as Coordinating Device for Reversing Regional Decline», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, n.º 1 (2021).

[6]. A. R. Hochschild, *Extraños en su propia tierra: réquiem por la derecha estadounidense* (Capitán Swing, 2018).

[7]. E. Kaufmann, *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities* (2018).

[8]. R. D. Putnam y S. R. Garrett, *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again* (2020), p. 279.

[9]. Véase J. A. Kay y M. A. King, *Radical Uncertainty: Decision-Making for an Unknowable Future* (2020). Sobre los principios de la neurociencia y la psicología que fundamentan el concepto, véase S. G. B. Johnson, A. Bilovich y D. Tuckett, «Conviction Narrative Theory: A Theory of Choice under Radical Uncertainty», en *Behavior and Brain Sciences*, vol. 46 (2023), pp. 1-26.

[10]. Martin Wolf refleja muy bien esa sensación de colapso en *La crisis del capitalismo democrático* (Deusto, 2023). El ejemplo más extremo de exceso de confianza es la fe de la dupla Truss-Kwarteng en la omnisciencia panglosiana de los mercados financieros como medios para reactivar el crecimiento económico. Los propios mercados financieros tenían bastante menos fe que ellos y rápidamente hundieron su gobierno con una devaluación de la moneda. Retomo el tema con más detalle en el capítulo 3.

[11]. Véase D. Yergin y J. Stanislaw, ed., *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy* (1998).

[12]. «London's Economic Growth Outpaces All Other Regions», *Financial Times*, 17 de mayo de 2023. Los datos provienen de la Oficina Nacional de Estadísticas.

[13]. T. Besley y T. Persson, «Democratic Values and Institutions», *American Economic Review: Insights*, vol. 1, n.º 1 (2019).

[14]. M. Seddon, «Russia Bans Largest Independent News Website Meduza», *Financial Times*, 26 de enero de 2023.

[15]. D. Rushkoff, *The Survival of the Richest: Escape Fantasies of the Tech Billionaires* (2022).

[16]. A. Davis, *Bankruptcy, Bubbles and Bailouts: The Inside History of the Treasury Since 1976* (2022); S. Friedman, «Climbing the Velvet Drainpipe: Class Background and Career Progression Within the UK Civil Service», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 33 (2023), pp. 563-577.

[1]. Una hipótesis que propuse en 2007, que denominé «la trampa del conflicto», decía que buena parte de los costes de la guerra se acumulan mucho después de que el conflicto haya terminado. Debido a problemas de endogeneidad, esta hipótesis resulta en extremo difícil de probar con rigor. Finalmente, cuando me encontraba corrigiendo las pruebas, dos estudiosos lo confirmaron, utilizando el ejemplo de las municiones sin detonar abandonadas durante el conflicto en Laos. «Collateral damage», de J. F. Riaño y F. Valencia-Caicedo, aparece en *The Economic Journal* de junio de 2024. Agradezco a los autores que me hayan alertado. Por desgracia, durante la guerra en curso en Ucrania se están acumulando precisamente los mismos ingentes costes para el futuro (véase ACAPS, «Ukraine: Humanitarian Implications of Mine Contamination», publicado a principios de 2024).

[2]. R. Chami, R. Espinoza y P. Montiel, eds., *Macroeconomic Policy in Fragile States* (2021).

[3]. T. Besley y T. Persson, *Pillars of Prosperity* (2011).

[4]. «Eskom chief's explosive interview exposes ANC's rotten core», *Financial Times*, 27 de febrero de 2023.

[5]. F. Hill, *There's Nothing for You Here* (2022).

[1]. S. Durlauf, A. Kourtellos y C. M. Tang, «The Great Gatsby Curve», documento de trabajo 2022-2029, Becker-Friedman Institute, Universidad de Chicago (2022).

[2]. J. Knight y L. Song, *Towards a Labour Market in China* (2006).

[3]. R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993).

[4]. *Id.*, *Our Kids: The American Dream in Crisis* (2015).

[5]. R. Layard, S. McNally y G. Ventura, *Applying the Robbins Principle to Further Education and Apprenticeship*, The Resolution Foundation (2023).

[6]. C. Crawford, L. Macmillan y A. Vignoles, «When and why do initially high-achieving poor children fall behind», *Oxford Review of Education*, vol. 43, n.º 1 (2017).

[7]. Los datos sobre la educación corresponden al gasto corriente neto por alumno en el periodo 2021-2022; véase <www.statistica.com/statistics/381745/education-exenditure-per-pupil-england-region-uk/>. Los datos sobre sanidad proceden de la Health Foundation; véase «The crisis facing NHS GPs», *Financial Times*, 27 de octubre de 2023.

[8]. *Growing up North*, informe del Comisionado para la Infancia (2018).

[9]. L. Sibieta, «School spending in England: Trends over time and future outlook», IFS (2021).

[10]. Para más información sobre este grupo, véanse P. Johnson, «Inequalities: What's been happening and what should we do?», IFS (2022), y P. McCann, «Levelling Up Economics», IFS (2023).

[11]. D. Acemoglu y S. Johnson, *Poder y progreso. Nuestra lucha milenaria por la tecnología y la prosperidad* (Deusto, 2023).

[1]. Véase J. Tepperman, *The Fix: How Nations Survive and Thrive* (2016).

[2]. Véase K. Thomas *et al.*, «The psychology of coordination and common knowledge», *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 107 (2014), pp. 657-676.

[3]. Me gustaría dar las gracias a Sheila Khama por esta información. No tiene relación con Sir Seretse Khama, pero durante muchos años fue directora general de Debswana, la empresa mixta entre el gobierno y De Beers. Pude conocer a los presidentes Masire y Mogae. Ambos eran personas modestas, con un gran sentido del humor y muy astutas.

[4]. Medido en 2021 a precios de la paridad internacional de poder adquisitivo, según datos del Banco Mundial. Mauricio, que se encuentra en el Océano Índico, pero es miembro de la Unión Africana, ha obtenido resultados incluso mejores. La denominación BRICS para Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica fue acuñada por Jim O'Neill durante el periodo en que fue jefe económico de Goldman Sachs, en el área de asesoramiento a clientes.

[5]. D. H. Yanagizawa-Drott, «Propaganda and conflict: evidence from the Rwandan genocide», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n.º 4 (2014); A. Blouin y S. Mukand, «Erasing identity? Propaganda, nation-building and identity in Rwanda», *Journal of Political Economy*, vol. 127, n.º 3 (2019).

[6]. S. A. Haslam, S. D. Reicher y M. J. Platow, *The New Psychology of Leadership: Identity, Influence and Power* (2011). Las citas corresponden a las pp. 163-164.

[7]. S. Gachter y E. Renner, «Leaders as role models and "belief managers" in social dilemmas», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 154(C) (2018).

[8]. E. Fehr y I. Schurtenberger, «Normative foundations of human cooperation», *Nature Human Behavior*, vol. 2 (2018).

[9]. J. J. Van Bavel *et al.*, «Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response», *Nature Human Behaviour*, vol. 4 (2020).

[10]. Véase J. Hjort, «Ethnic divisions and production in firms», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n.º 4 (2014), pp. 1899-1946.

[1]. R. D. Putnam, *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna* (CIS, Madrid, 2011).

[2]. R. D. Putnam y S. R. Garrett, *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again* (2020).

[3]. W. Jack y T. Suri, «Risk-sharing and transaction costs: evidence from Kenya's mobile money revolution», *American Economic Review*, vol. 104, n.º 1 (2014).

[4]. T. Bold, M. Kimenyi, G. Mwabu, A. N'gang'a y J. Sandefur, «Experimental evidence on health care reforms in Kenya», *Journal of Public Economics*, vol. 168 (2008), pp. 1-20.

[5]. D. Tuckett, «Explanatory models and conviction narratives», en S. Michie, S. Christmas y R. West, eds., *Thinking about Behaviour Change* (2015).

[6]. J. Henrich, *The Weirdest People in the World* (2021), véase sobre todo el cap. 13.

[1]. D. Acemoglu y S. Johnson, *Power and Progress* (2023).

[2]. S. Richmond, «A Philosopher's Philosopher», *Times Literary Supplement*, n.º 6266 (2023), y la crítica al reduccionista «Pequeño Mundo» de Nancy Cartwright, *A Philosopher Looks at Science* (2023).

[3]. «How to Fix Britain's Water Industry», *Financial Times*, 15 de mayo de 2023. Otro ejemplo desastroso es la privatización de los servicios de autobuses. Como resultado de la falta de coordinación de servicios que compiten entre sí, el uso de los autobuses se ha reducido a la mitad. Excepcionalmente, los servicios de autobús en Londres quedaron bajo la propiedad de Transport for London, controlada por un alcalde electo. Durante el periodo en que el uso de los servicios de autobús privatizados en el resto del país se redujo a la mitad, el uso de los servicios de autobús de Londres se duplicó. Más tarde, en 2023, los alcaldes de algunas administraciones regionales se amotinaron contra el Tesoro y adoptaron el modelo TLF.

[4]. S. Kaplan, «The Remarkable Story of Somaliland», *Journal of Democracy*, vol. 19, n.º 3 (2008), pp. 143-157.

[1]. Este párrafo y gran parte de este capítulo proceden de la labor del programa Cities That Work del Centro Internacional de Crecimiento, encargado de traducir las últimas investigaciones sobre urbanización en consejos prácticos para los alcaldes de las ciudades de renta baja, todas disponibles en su página web. El programa está codirigido por Ed Glaeser, de Harvard, que lo preside, Tony Venables y yo. La historia de la carretera del aeropuerto de Kampala nos llega directamente del entonces presidente del Banco Mundial, enfurecido por la ingenuidad de las ONG, pero incapaz de resistir a sus presiones.

[2]. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2015, *Mente, sociedad y comportamiento*, p. 53.

[3]. Véase J. Knight y L. Song, *Towards a Labour Market in China* (1995).

[4]. D. Gollin, R. Jedwab y D. Volrath, «Urbanisation with and without Industrialisation», *Journal of Economic Growth*, vol. 21 (2016).

[5]. P. Collier y A. S. Venables, «Who Gets the Urban Surplus?», *Journal of Economic Geography*, vol. 18, n.º 3 (2018).

[1]. P. Collier y A. Venables, «Closing Coal: Economic and Moral Imperatives», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 30, n.º 3 (2014).

[2]. B. Klaas, *Corruptible: Who Gets Power and How It Changes Us* (2021).

[3]. P. Collier y A. Hoeffler, «Testing the Neo-Con Agenda», *European Economic Review*, vol. 53, n.º 3 (2009).

[4]. P. Collier y B. Goderis, «Commodity Prices and Growth: An Empirical Investigation», *European Economic Review*, vol. 56, n.º 6 (2012).

[5]. J. F. Cust y D. Mihalyi, «The Presource Curse», *Finance and Development*, vol. 54, n.º 4 (2017), pp. 37-40; J. F. Cust y D. Mihalyi, «Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations, and Growth Disappointments», Documento de Trabajo sobre Investigación de Políticas n.º 8140, Banco Mundial (2017).

[6]. P. Vicente, «Does Oil Corrupt? Evidence from a Natural Experiment in West Africa», *Journal of Development Economics*, vol. 4, n.º 1 (2010).

[7]. N. Berman *et al.*, «This Mine is Mine», *American Economic Review*, vol. 107, n.º 6 (2017).

[8]. J. Gutiérrez, *Oil and State Capture: The Subnational Links between Oil Revenues and Armed Conflict in Colombia* [Tesis Doctoral], Universidad de Oxford (2018).

[9]. B. Javorcik, A. L. Turco y D. Maggioni, «New and Improved: Does FDI Boost Production Complexity in Host Countries?», *Economic Journal*, vol. 128 (2018).

[10]. S. Bhattacharyya y P. Collier, «Public Capital in Resource-Rich Countries: Is There a Curse?», *Oxford Economic Papers*, vol. 66, n.º 1 (2014).

[11]. P. Collier, «Resource Revenue Management: Three Policy Clocks», en R. Caputo y R. Chung, eds., *Commodity Prices and Macroeconomic Policy* (2015).

[1]. L. Heldring, «The Origins of Violence in Rwanda», *Review of Economic Studies*, vol. 88, n.º 2 (2021).

[2]. A. Bergeron *et al.*, «Optimal Assignment of Bureaucrats: Evidence from Randomly Assigned Tax Collectors in the DR», Documento de Debate del CEPR n.º 16771 (2021).

[3]. P. Balan *et al.*, «Local Elites as State Capacity», *American Economic Review*, vol. 112, n.º 3 (2022), pp. 1-36.

[4]. A. Q. Khan, A. I. Khwaja y B. A. Olken, «Tax Farming Redux», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131 (2015), pp. 219-271.

[5]. J. Naritomi, «Consumers as Tax Auditors», *American Economic Review*, vol. 109 (2019), pp. 3031-3072.

[6]. J. L. Weigel, «The Participation Dividend of Taxation», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, n.º 4 (2020).

[7]. A. Jensen, «Employment Structure and the Modern Tax System», *American Economic Review*, vol. 112, n.º 1 (2022).

[8]. A. Dixit, *Lawlessness in Economics: Alternative Modes of Governance* (2011).

[9]. A. Schipani, «Rwanda Flexes Muscles in Fight Against Terror in Mozambique», *Financial Times*, 3 de octubre de 2021.

[10]. C. Blattman, *Why We Fight: The Roots of War and the Paths to Peace* (2022).

[11]. S. Michailof, *Afghanistan: Autopsie d'un Désastre, 2001-2021* (2022).

[12]. A. Schindler, «Warfare Under Scrutiny: British Public Perspectives of Soldiers, and Tactical Behaviours in Operation Herrick», *Defence and Security Analysis*, septiembre de 2023.

[13]. S. Michailof, *Africanistan: Development or Jihad* (2018).

[1]. M. Sandel, *Lo que el dinero no puede comprar* (Debate, 2013) y *La tiranía del mérito* (Debate, 2020).

[2]. J. Henrich, *The Secret of Our Success* (2018).

[3]. R. F. Baumeister y R. E. Leary, «The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation», *Psychological Bulletin*, vol. 117, n.º 3 (1995), pp. 497-529; sobre longevidad, véase G. E. Valliant, *Triumphs of Experience: The Men of the Harvard Grant Study* (2012).

[4]. The Sutton Trust, *25 Years of University Access*, octubre de 2023.

[5]. R. Chetty, D. J. Dening y J. N. Friedman, «Diversifying Society's Leaders: The Determinants and Causal Effects of Admission to Highly Selective Private Colleges», Documento de Trabajo NBER n.º 31492 (2023); sobre la Corte Suprema: «Harvard Faces Federal Probe Over Legacy Admissions», *Financial Times*, 26 de julio de 2023.

[6]. M. Daams *et al.*, «Capital Shocks and UK Regional Divergence», Productivity Institute, WP034 (2023).

[7]. Observaciones sobre neurodiversidad: se trata de un aspecto valioso de la diversidad de la comunidad; las personas neurodiversas pueden sentir empatía intacta, aunque sus respuestas sociales puedan diferir según el contexto.

[8]. P. Collier, «Diverging Identities: A Model of Class Formation», *Oxford Economic Papers*, vol. 72, n.º 3 (2020), pp. 567-584.

[9]. M. Wolf, «The G7 Must Accept That It Cannot Run the World», *Financial Times*, 23 de mayo de 2023.

[1]. «More than half young arabs in levant and north Africa pin hopes on emigrating», *Financial Times*, 12 de agosto de 2023.

[*] Conocí a McNamara en sus últimos años: estaba profundamente arrepentido de sus errores y se comprometió con fervor a ayudar a los lugares más rezagados, sobre todo en África. Pero, en cierto sentido, su confianza anterior sigue siendo sorprendente considerando su historial. En Ford, sus previsiones demasiado confiadas sobre los gustos de los consumidores provocaron el desastre comercial del Edsel, por lo que abandonó la compañía para convertirse en Secretario de Defensa.

[**] Escocia escapó al control del Tesoro cuando los nacionalistas escoceses vieron el potencial del descubrimiento de petróleo en el mar del Norte y presentaron el eslogan ganador *It's Scotland's oil* [«Es el petróleo de Escocia»]. Irlanda del Norte escapó al control del Tesoro por la muy distinta razón de que el fin de la violencia del IRA dependía de la transferencia de competencias a una administración local conjunta de protestantes y católicos. Ambos países tuvieron muy pronto sus propios parlamentos.

[*] Mi libro *Wars, Guns and Votes* (2009) resume parte de ese trabajo.

[*] El Gobierno de Thatcher estaba decidido a vengarse del Sindicato Nacional de Mineros por su exitosa huelga de la década anterior, que había humillado y derrocado al anterior Gobierno conservador. Thatcher ganó la batalla y rápidamente liquidó la industria británica del carbón.

[*] La película fue una producción de bajo presupuesto realizada por personas que estaban muy afectadas por lo ocurrido. Ganó el Oscar a la mejor película en 2021.

[*] Más adelante incluiré un análisis estadísticamente riguroso del mismo fenómeno en Kenia.

[*] Esta es la clara antítesis de las crecientes muertes por desesperanza que hoy registran las comunidades rezagadas de Estados Unidos, en una época de marcado aumento de la riqueza nacional.

[**] El juego del ajedrez es un buen ejemplo de los límites del conocimiento. Sus reglas son muy claras: solo dos jugadores y treinta y dos piezas. El problema que plantea la reactivación de los lugares rezagados en el mundo real es mucho más complejo: depende de las múltiples combinaciones de decisiones sociales, políticas y comerciales de miles de personas. Sin embargo, también es imposible resolver el juego de ajedrez: jamás descubriremos la estrategia imbatible porque hay más jugadas posibles que átomos en el universo. Si se le pidiera a un algoritmo de contrara la partida perfecta, estaría buscándola hasta el fin de los tiempos. Por casualidad, tuve dos alumnos que fueron campeones del mundo de ajedrez: de ellos aprendí que, aunque hoy la IA es capaz de vencer incluso a los mejores ajedrecistas, un buen jugador que combine su criterio personal con IA siempre vencerá a la IA. Evidentemente, incluso en el sencillo escenario del ajedrez existe una irreductible necesidad del juicio humano.

[*] Solo algunas sociedades pequeñas, como Andorra, han mostrado mejores resultados.

[*] Una breve excepción fue el regreso en 2009-2010 a las políticas keynesianas de estímulo a la demanda.

[*] Para ello recurrió a su brazo en el sector privado, la DEG.

[**] Algunos ejemplos son las universidades, que en la década de 1960 se gestionaban mayormente desde Whitehall; los hospitales, que eran públicos pero que hasta 1948 se habían gestionado de forma local; y el servicio de libertad condicional, cuya gestión fue descentralizada hasta 2013, se privatizó por un corto periodo, y en 2019 pasó a ser gestionado de forma centralizada por Whitehall.

[*] En 2016, la Corte Suprema —con una mayoría favorable a las empresas— decidió que estas tenían los mismos derechos políticos para financiar campañas que las personas: así, las contribuciones de los superricos incluso pasaron a ser deducibles de impuestos. Los aportes y los costes de las campañas se dispararon, dejando fuera a los candidatos que no tenían un renombre suficiente, a menos que contaran con el patrocinio de superricos. Esta decisión de la Corte Suprema, que aceleró la degradante idea de «un dólar, un voto», ya había sido prevista por ella misma en la década de 1870 y considerada fundamentalmente incompatible con la democracia estadounidense (véase el libro de Paul Collier y John Kay, *Greed Is Dead. Politics After Individualism*, 2020).

[*] El Banco Británico de Negocios lógicamente tiene miedo de las críticas públicas que le acusan de «malgastar el dinero de los contribuyentes». Durante la crisis de la COVID-19, creó un Fondo de Futuros para proteger a unas mil doscientas pymes innovadoras afectadas por el impacto temporal. Como era de esperar, ochenta y tres de esas empresas ya habían fracasado en 2023: el único criterio de éxito son los rendimientos a largo plazo de la cartera. Sin embargo, incluso el *Financial Times*, la única publicación de noticias financieras británica, lo anunció como: «Los contribuyentes británicos sufren las pérdidas tras el fracaso de las empresas respaldadas por el Fondo de Futuros» (24 de enero de 2023). Los gobiernos todavía no han conseguido formar una sociedad con cultura financiera.

[*] Mi colega, el profesor Colin Mayer, exdirector de la Saïd Business School de Oxford, realizó esta evaluación basándose en los coeficientes estándar de inversión/empleo de las pymes británicas y en el plan de negocio del Banco del Norte para el volumen de préstamos.

[**] Resulta significativo que la principal dificultad a la que se enfrentaron los funcionarios para ofrecer estos apoyos fue que, al igual que en el caso del Tesoro, los criterios para evaluar los beneficios públicos eran absurdamente inadecuados. Al principio, la valoración de los efectos positivos que tendría el Banco del Norte en el empleo se limitaba a considerar los pocos directivos y el personal que iba a emplear de forma directa, excluyendo los efectos positivos que tendrían los préstamos previstos por un valor de quinientos millones de libras.

[*] Véase A. Chua, *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations* (2018).

[*] Con una lógica aplastante, Diane Coyle es una de las pocas voces sabias que sostiene que no es ético usar la eficiencia de Pareto como criterio, porque no tiene en cuenta si los pobres van a acabar perdiendo con una medida que aumenta el PIB para el resto.

[*] Este apartado se basa en J. Cust, P. Collier y A. Rivera-Ballesteros, «Are the poorest catching up?», documento de trabajo del Banco Mundial n.º WPS10622 (2023). Allí se muestra la investigación de un equipo estadístico del Banco Mundial y se trabajó con los datos más recientes tanto del FMI como de *The Changing Wealth of Nations*.

[*] Término acuñado por el célebre economista egipcio Mohamed El-Erian.

[**] Por ejemplo, en Gran Bretaña, la combinación de la crisis de la COVID-19 en los lugares rezagados dio lugar a una serie de bancos de alimentos gestionados por organizaciones benéficas.

[*] La medida estadística es la beta-convergencia: atrae a los economistas porque agrupa un gran conjunto de datos y les permite establecer una tendencia, periodo a periodo.

[*] En mayo de 2023, la reunión de ministros de Finanzas del G7 alertó del aumento de la incertidumbre. Aunque seguramente se referían a los tipos de interés estadounidenses, unos meses más tarde la inesperada guerra entre Hamás e Israel les dio la razón. En octubre del mismo año, cuando se celebraron las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial, la situación internacional se había deteriorado tanto que el informe publicado se titulaba «El mundo en llamas».

[*] Colombia y Gran Bretaña están ambas extremadamente centralizadas, y no sorprenden los paralelismos entre el desdén de Bogotá por la capacidad del Gobierno local en la región Caribe y el de Whitehall por el Gobierno local en el norte de Inglaterra.

[*] El equivalente estadounidense del presunto derecho de las dinastías políticas sería el de la familia Bush entre los republicanos y, entre los demócratas, el apoyo a Edward Kennedy durante las primarias para las elecciones de 1980 contra el presidente demócrata en ejercicio Jimmy Carter, un *outsider* que se dedicaba al cultivo de cacahuetes. En Gran Bretaña, el equivalente más cercano sería las tres generaciones de la familia Benn en los gabinetes laboristas.

[*] Sudáfrica no fue el único Gobierno de renta media del G20 que cometió este error. Ciudad de México construyó barrios tan alejados de los centros de trabajo que, involuntariamente, condenaron a sus habitantes a una jubilación anticipada.

[*] La técnica para disipar el miedo al abuso del poder político, mostrando la independencia de las decisiones fiscales, es la aplicación del concepto de «señalización» desarrollado por el premio Nobel Michael Spence, aunque muy diferente del uso que se le dio inicialmente.

[*] Para entonces ya era su exmujer, gracias a un divorcio amistoso con el que consiguió evitar todo conflicto legal de intereses.

[**] Existen claros paralelismos con la incitación a la rebelión de Donald Trump para frustrar el traspaso de poder al presidente Biden.

[*] La brillante serie de la BBC *TraumaZone* (2022) ofrece una resumen gráfico tipo collage hecho con fragmentos de películas grabadas por equipos de rodaje locales, donde se pueden ver los defectos del sistema comunista y las dificultades de instaurar una democracia de mercado poscomunista. Más de tres décadas después de su fin, Rusia sigue pagando un alto precio por el comunismo.

[*] Este apartado se ha apoyado fundamentalmente en el reciente trabajo de investigación dirigido por Sonya Krutikova y su equipo del Instituto de Estudios Fiscales. Véase S. Krutikova *et al*., «A preliminary analysis of life chances across England» (2024). También he trabajado con el libro de P. McCann, *Levelling Up Economics, The Deaton Commission on Inequality*, del Instituto de Estudios Fiscales (2023).

[*] Como se explica en Krutikova *et al*. (2024), nuestros resultados incluyen a personas que estaban escolarizadas en Inglaterra cuando tenían dieciséis años y que hoy tienen veintiocho. A esa edad, se considera tener éxito formar parte del 40 por ciento de los altos ingresos para los jóvenes de veintiocho años escolarizados en Inglaterra. Por el contrario, se considera falta de éxito formar parte del 40 por ciento inferior. Al eliminar el 20 por ciento intermedio, se reduce la dispersión de los datos.

[*] La foto fue tomada en 2016, cuando estas personas tenían veintiséis años, pero son pocas las de veintitantos que siguen estudiando: de hecho, la cantidad de personas que continúan la formación de adultos ha disminuido drásticamente.

[*] De lo que soy muy consciente, porque en 2024 dos de mis hijos adolescentes deberán hacerlo.

[*] Véase el comunicado de prensa del Instituto de Estudios Fiscales, «Schools serving disadvantaged children have faced the biggest funding cuts», 11 de diciembre de 2023.

[*] La fuente de todas estas cifras son las estadísticas oficiales del Gobierno que publica el Departamento de Educación. Aquí utilizamos los datos de 2019, ya que por culpa de la crisis de la COVID-19 se abandonaron los exámenes de 2020, y el posterior acceso a la universidad se vio afectado.

[*] Para una explicación detallada, fácil de leer y políticamente neutral del sistema educativo estonio, que corrobora todos los argumentos expuestos en esta sección, véase R. Sylvester, «Want the best schools in Europe? Try Estonia», *The Times*, 6 de noviembre de 2023.

[*] Esto ha sido una buena noticia para mí, no así para la mayoría de los lectores.

[*] Gran Bretaña se convirtió en una potencia colonial porque al final de la Primera Guerra Mundial, tras la derrota de Alemania, se concedió a los británicos el estatus de fideicomisarios para administrar el territorio bajo los auspicios de la recién creada Sociedad de Naciones. Al asumir la responsabilidad del territorio, la principal motivación del Imperio británico fue asegurarse de que ninguna otra potencia controlara la costa, amenazando potencialmente la ruta marítima a la India.

[*] La investigación en la que se basa este apartado está tratada al detalle en *The Bottom Billion* (2007) y fue dirigida por Ted Miguel.

[*] Discuto estos resultados más ampliamente en *El futuro del capitalismo* (Debate, 2018). El funcionario que compartió estos datos conmigo estaba preocupado porque había descubriendo una nueva y diferente desconexión: entre las personas con un alto nivel educativo y un alto nivel de ingresos, y las personas con un bajo nivel educativo y un bajo nivel de ingresos. Se trataba de la «desconexión» del éxito, que era el tema central de ese libro. Sin embargo, en gran medida se trata de un problema del mundo rico. Gran parte del mundo pobre sigue enfrentándose a las identidades fragmentadas que estos dos líderes superaron con éxito.

[*] En marzo de 2021, debido al fallecimiento en el cargo del titular, la vicepresidenta Samia Hassan se convirtió en la primera mujer presidenta de Tanzania. Mientras escribo estas líneas, está en vías de restablecer la confianza pública en la competencia económica del Gobierno.

[*] Lo más alarmante para los líderes de los clanes era que, cuando los miembros de los clanes sin suerte impugnaban la regla de «quien la encuentra, se la queda» por considerarla injusta, se revelaba que la habían aceptado.

[*] Lo que sigue sobre China lo aprendí en mis conversaciones con el viceministro a cargo del grupo de reflexión del Gobierno, el Centro de Investigación para el Desarrollo, mucho después de que Deng dejara el Gobierno. Tras contrastarlo con otras personas más informadas, creo que es bastante preciso, pero no soy experto en China.

[*] Quiero expresar mi agradecimiento a Anna Volynets, antigua alumna de posgrado, por sus estudios de los casos rusos. Anna es una experta en investigación y análisis de política económica, y asesora a gobiernos en materia de desarrollo económico.

[*] En 2022, Ruanda se vio envuelta en el ambiente tóxico y polarizado de la política partidista británica. A causa de su actitud hospitalaria frente a los refugiados musulmanes, los conservadores, que no conocían ni se preocupaban por el país, la adoptaron como un país predilecto, y querían enviar allí a los inmigrantes irregulares a los que se había denegado la solicitud de asilo. Esta horrible instrumentalización de un país pobre por conveniencia política fue condenada por los laboristas, que, a pesar de saber poco más que sus oponentes, aderezaron sus críticas describiendo Ruanda como un lugar brutal en el que todo aquel que llegara correría peligro. La confusión se vio agravada por la ingenuidad de algunos periodistas. En Gran Bretaña, se convirtió en un tema sobre el que la gente «ya sabía» qué pensar antes de buscar pruebas. Una pena, pues se puede aprender mucho del intento de invertir la espiral descendente que culminó en genocidio. Aquí profundizo en el tema basándome en un largo conocimiento de primera mano del país. Es un preludio de mi crítica a las políticas públicas internacionales demasiado confiadas e ingenuas, ejemplificadas por la implosión de Afganistán y el Sahel.

[*] Véase N. Nunn y R. Sánchez de la Sierra, «Why being wrong can be right: magical warfare technologies and the persistence of false beliefs», *American Economic Review*, vol. 107, n.º 5 (2017), pp. 582-587. Si bien en este caso utilizo este artículo por los datos que ofrece sobre las milicias hutus, también es relevante para el concepto de profecías autocumplidas. En la primera parte mostré cómo tales profecías pueden ser perjudiciales, atrapando a las comunidades en una espiral descendente. En la segunda parte, es asimismo valioso para el propósito más esperanzador de la espiral ascendente. Demuestra tanto analítica como empíricamente que incluso las nuevas creencias que desde un punto de vista objetivo son falsas pueden permitir que una comunidad mejore.

[*] Comprendí esto en una conversación privada con un grupo multiétnico de estudiantes ruandeses de Sciences Po, en París, donde impartí clases. Algunos habían sido testigos de esas disputas. Llegué a conocer bien a algunos de ellos y, si todo el debate se hubiera organizado desde Kigali, habrían tenido más oportunidades de informarme de forma individual.

[*] He caminado solo por la ciudad a medianoche, completamente seguro.

[*] La presión de las ONG tal vez se podría haber dirigido a los millonarios futbolistas que podrían haber aportado parte de su dinero para pagarla.

[**] La altísima calidad de los funcionarios ruandeses llegó a ser ampliamente reconocida en el continente. A finales de 2023, mientras estaba terminando la redacción de *Rezagados*, Claver Gatete, quien había adquirido una amplia experiencia tras una serie de importantes cargos en el ámbito económico, fue elegido jefe de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África.

[*] Cada una de estas luchas creó enemigos que a menudo se convirtieron en «estresores» en el sentido de Van Bavel *et al*. (2020), es decir, en personas que promueven la división e impiden el proceso por el cual las personas se reúnen en torno a un propósito común.

[*] Criticar a estos líderes por no cumplir una hipotética norma de perfección absoluta es, en el mejor de los casos, autocomplaciente. Un principio básico de la incertidumbre radical es el error intelectual de aspirar a cualquier objetivo permanentemente perfecto: la condición humana es la búsqueda de lo desconocido. Imaginar que las propias ideas actuales encarnan esa meta perfecta es típico de la inocencia de la juventud. Para evitar esa acusación, los críticos de estos y otros líderes deben proponer una alternativa factible en aquel contexto y que, con toda probabilidad, hubiese producido mejores resultados.

[*] Pero ni siquiera durante su máximo apogeo la sociedad del «nosotros» consiguió superar el terrible legado de esclavitud en Estados Unidos, ni abordar las desigualdades de género. No se debe a una limitación del capital social, sino al modo en que se difunden las ideas.

[*] Véanse los capítulos 2 y 4, respectivamente.

[**] Los aliados solo autorizaban el acceso a la política o a los periódicos a personas comprometidas con este propósito: debían estar en la Lista Blanca. Incluso entonces, al principio estaba restringido a la política local: a nivel nacional, el Estado fue renaciendo a través de un proceso ascendente. No hubo un ingenuo salto instantáneo a la democracia, análogo al de Burundi en 2000.

[*] En realidad, el SVB demostró algo muy diferente: los peligros de una codicia desenfrenada. Volveré a ello más adelante.

[*] Los llaman *Verein*.

[*] Mi abuelo partió en tren desde Stuttgart en 1880, cuando se marchó de su pueblo para trabajar en la pujante ciudad de Bradford. Cada cierto tiempo, hago el recorrido inverso, doy charlas en el centro cívico y visito a amigos y parientes en su pueblo.

[**] La participación en las elecciones locales británicas suele oscilar entre el 20-30 por ciento. En países como Alemania, en cambio, la participación ronda el 65-85 por ciento.

[***] Los políticos estadounidenses tenían las mismas herramientas para combatir los riesgos que afrontaba la banca local, pero optaron por una variante del sistema alemán de seguros bancarios. Así, mantuvieron la banca local hasta la década de 1980, preservando sus múltiples ventajas. Pero entonces, como resultado de la eficaz presión que ejercieron los grandes bancos durante la presidencia de Ronald Reagan, Estados Unidos siguió la senda de Gran Bretaña de priorizar los bancos nacionales. Pronto, los grandes bancos estadounidenses se fusionaron en megabancos, demasiado grandes para quebrar: si tenían problemas, el Gobierno estaba obligado a rescatarlos. Esto tentó a muchos bancos, que decidieron sacrificar la prudencia por los beneficios, lo que condujo a la crisis financiera mundial de 2008 y a los megarrescates. En el camino, los megabancos estadounidenses también absorbieron muchos bancos británicos.

[*] El nombre Ulgor procede de la inicial del nombre de cada uno de los cinco fundadores, como un eco de la responsabilidad mutua que se reflejaba en el nombre del Rotary Club.

[*] Véase la nota al pie de la página 133.

[*] Los tecnicismos de la comparación consisten en clasificar a las personas de cada sociedad según su renta familiar. A continuación, se comparan los ingresos de las personas con la misma clasificación en las dos sociedades. Por ejemplo, en el percentil de ingresos del 70 por ciento, ¿quiénes tienen los ingresos más elevados: los estadounidenses, los británicos o los daneses? El uso que hago de la palabra «promedio» para introducir el concepto es técnicamente la «media».

[*] En *There's Nothing for You Here* (2022), Fiona Hill, hija de un minero, relata de forma conmovedora la pérdida de sentido y autoestima que su padre sufrió tras ser despedido a causa del cierre de la mina en la que trabajaba.

[*] El director general finalmente ordenó que se instalaran esas cuerdas. Conscientes de lo que ocurriría, y de las primas que ellos mismos recibían, los jefes de sección las desactivaron, en una evidente declaración de desconfianza. Quiero dar las gracias a Rebecca Henderson, profesora de la Harvard Business School, por este gráfico ejemplo.

[*] Así funcionaba el Banco Mundial cuando yo dirigía su departamento de investigación.

[*] Para los lectores interesados en las complejidades de las finanzas, de esta simple enunciación se desprenden tres consecuencias. Las carreteras, los puertos y los aeropuertos son infraestructuras sumamente costosas y duraderas que, por lo general, es mejor que las asuma el Gobierno. El transporte marítimo y las líneas aéreas, en cambio, son servicios complejos que requieren una intensa toma de decisiones diarias. Por lo general, sus equipos se pueden alquilar, por lo que necesitan poca financiación. Estas características hacen que la mayoría de estas actividades sean más adecuadas para el sector privado. Los camiones, barcos y aviones que alquilan las empresas de servicios de transporte se encuentran entre ambos extremos. Tienen vidas mucho más cortas que las infraestructuras, pero la cantidad que necesita una economía bien conectada sigue siendo una inversión enorme.

[**] Este fue el problema estructural del Silicon Valley Bank, presentado en el capítulo anterior. El director financiero, el señor Beck, cobraba una prima; su director general, el señor Becker, cobraba una prima aún mayor;y a ambos se les recompensaba si asumían más riesgos. Con esos incentivos, Beck y Becker lograron el superlativo literalmente previsible: el SVB se declaró en quiebra.

[*] He aquí un ejemplo. Como todos los servicios policiales, la policía británica necesita coches, que en conjunto cuestan muchos millones. Aunque no hay datos publicados, el parque de vehículos policiales, según mis cálculos, asciende a unos mil millones de libras. Indudablemente, la forma más barata de financiar este equipamiento sería mediante deuda pública, pagando un tipo de interés del 3-5 por ciento, y la mayoría de los gobiernos lo financian así, pero la policía británica alquila la mayor parte de sus equipos a compañías financieras, y el coste real supera probablemente el 12 por ciento. En este caso no hay ahorro de eficiencia y el coste de la financiación se triplica, pero el pasivo ha quedado fuera de la deuda nacional: el Gobierno puede aparentar que alcanza su objetivo de deuda.

[**] Según la revista *Forbes*, especializada en cuestiones de patrimonio y riqueza, en 2023.

[*] Es una de las principales conclusiones de *Pillars of Prosperity*, de Tim Besley y Torsten Persson (2011). En 2023, su trabajo fue reconocido como una contribución destacada a las ciencias sociales por la Academia Británica.

[*] Nueva Zelanda sufrió una policrisis en miniatura, ya que su Estado robusto, que administra una amplia protección social, se volvió inasumible a menos que se aumentaran los impuestos. Por desgracia, la sacudida coincidió con la aparición de un pequeño tercer partido que mantenía el equilibrio de poder, lo que dificultó en exceso la subida de impuestos desde el punto de vista político.

[*] Precisamente el mismo proceso de fusión entre las antiguas colonias italianas y británicas se repitió al otro lado del mar Rojo, formando el estado que hoy se conoce como Yemen.

[*] A finales de 2023, cuando estaba terminando *Rezagados*, empezaron a llegarme peticiones cada vez más insistentes de la comunidad de inversores de Malaui para que, una vez más, volviera a colaborar. Los lectores podrán comprobar si, una vez más, la esperanza triunfa sobre el sentido común.

[*] Según la clasificación del Banco Mundial con los datos de 2022.

[*] Cuando estaba terminando el libro, un grupo de oficiales del ejército intentó dar un golpe de Estado en Sierra Leona. El golpe fue rápidamente reprimido, pero el episodio es sintomático de una creciente fragilidad en África Occidental y el Sahel, de la que hablaré con más detalle en el capítulo 10.

[*] Los distintos gobiernos de Japón han reconocido que, al absorber trabajadores de otras ciudades, el continuo crecimiento de Tokio generó un grave problema de regiones rezagadas que se podría haber evitado.

[*] Este es un ejemplo menor de una idea muy importante. La política es «el arte de lo posible»: crear alianzas de intereses que sobornen o aplaquen a los grupos que tienen el poder suficiente para bloquear los cambios valiosos a nivel nacional que perjudican sus intereses. Todos los líderes analizados en el capítulo 5 crearon este tipo de coaliciones. El principal defensor de este enfoque de política económica es mi colega Stefan Dercon; véase *Gambling on Development:Why Some Countries Win and Others Lose* (2022).

[**] Sobre la importancia de la vigilancia, véase el juego experimental descrito en el capítulo 2. La cadena de cumplimiento funciona así: si un agente de policía detiene a un coche por transitar en el carril bus, tiene que elegir. Puede denunciar la infracción a las autoridades municipales o negociar un soborno con el conductor. Si lo denuncia, las autoridades deben poder vincularlo a un registro fiable de titularidad del vehículo y a una dirección. Y, si se envía una notificación de sanción, los tribunales han de proporcionar una forma rápida y eficaz de hacer cumplir el pago. La implementación de horarios fijos de autobuses se enfrenta a un problema similar. El propietario del autobús quiere esperar en la estación hasta que el autobús esté lleno. En el caso de que haya una norma que lo proh?ba, ¿intentará sobornar al funcionario que debe hacer que se cumpla? ¿Rechazará el funcionario el soborno? Los conductores presionarán de forma colectiva y públicamente contra la política de horarios fijos, quizá utilizando «noticias falsas» para afirmar que la medida aumenta los costes y las tarifas.

[*] Como señalé antes, también es una ciudad increíblemente desigual: los pobres sacrifican su calidad de vida, ya sea por el hacinamiento o porque dependen de un servicio de autobuses deficiente.

[*] Ese gobernador, Bola Tinubu, es hoy presidente de Nigeria. Sus primeras medidas han demostrado el mismo enfoque político astuto y pragmático que demostró en Lagos.

[**] Esta práctica se conoce como «asignación tributaria».

[*] Parece que el grupo de presión del Partido Conservador británico que intenta bajar los impuestos y aboga por un «Singapur en el Támesis» no ha entendido bien cómo Lee Kuan Yew ha impulsado realmente el país.

[*] Sé que el presidente Kagame aprendió a ver la herramienta de la tributación del suelo como un artilugio cognitivo: en 2016 estaba tan preocupado por la urbanización en África Oriental como para leer el ensayo *Cities that Work* y me invitó a debatirlo. Fui interrogado sobre sus consecuencias y designado de forma gratuita para presidir un comité de arquitectos internacionales, predominantemente africanos, que asesorara al alcalde de Kigali. Nuestra consigna era evitar los errores cometidos en otras grandes ciudades de la región. Kigali ya se había convertido en una ciudad hermosa y segura, con poca aglomeración. Pero parte del precio del éxito que había traído el turismo de alto nivel había sido una arquitectura modernista internacional extranjerizante. Aprendiendo rápido unos de otros, el comité se unió para recomendar un mayor uso del diseño local, los materiales locales, los oficios locales y las ideas de crecimiento orgánico promovidas por Jane Jacobs. Tres años más tarde, un nuevo ministro amplió nuestro programa de Kigali al resto de las ciudades de Ruanda: habíamos realizado un pequeño aporte al marco regulador de la urbanización del país. Nuestra consigna era difundir más ampliamente las oportunidades económicas: Kigali no debía ser tan dominante. Se podría decir que nuestro nuevo papel consistía en adelantarnos al surgimiento de lugares rezagados en Ruanda.

[*] Los bloques de apartamentos de cuatro a seis plantas suelen ser una solución de vivienda eficaz para un país con el nivel de renta de Etiopía, ya que permiten ahorrar terreno gracias a la altura, pero mantienen bajos los costes de construcción porque no son tan altos como para requerir un considerable desembolso en ascensores.

[*] En zonas propensas a terremotos, huracanes e inundaciones, el cumplimiento de normativas de construcción adecuadas es una cuestión de vida o muerte.

[*] A medida que fui tomando conciencia del abismo que existe entre el potencial transformador que ofrece la extracción de recursos y la realidad, a menudo paupérrima, diseñé un curso titulado «Gestión de los recursos naturales para el desarrollo nacional». Inaugurado en 2012, está dirigido a altos funcionarios del Gobierno, altos ejecutivos de empresas y personas influyentes de la sociedad civil. Se imparte en la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford, en colaboración con la ONG Natural Resource Governance Institute. Un elenco internacional de académicos y profesionales me acompaña en la docencia, en muchos casos de forma gratuita. En total, han participado cientos de personas de todo el mundo: en el proceso yo mismo he aprendido muchas cosas, que he condensado en este capítulo.

[*] En 2011 convencí al Banco Mundial de que prestara dinero a bajo precio a los gobiernos africanos que quisieran financiar un estudio geológico. Dadas las actuales pasiones e influencias de los principales gobiernos de Occidente, hoy es imposible imaginar que el banco financie ese tipo de estudios.

[*] A los lectores británicos con riesgo de hipertensión se les recomienda saltarse este apartado.

[**] Para estos cálculos utilizo datos que van de 1971 a 2017.

[*] Las empresas internacionales especializadas en la extracción de recursos no son intrínsecamente malas. Al contrario, son valiosas: desarrollan complejas capacidades especializadas muy útiles en lugares que nos las tienen. Las más grandes diversifican sus actividades, lo que les permite financiar a bajo coste los enormes gastos iniciales de la extracción, a pesar de los elevados riesgos. Tienen la posibilidad de aportar enormes beneficios a las sociedades pobres y muchas de las personas que trabajan en ellas están muy motivadas para hacerlo. Pero las compañías se enfrentan a grandes tentaciones, y a veces sucumben a ellas.

[*] La transferencia de beneficios no se limita a la extracción de recursos. Les contaré una escalofriante historia protagonizada por la empresa cafetera favorita del mundo. Durante diez años, Starbucks vendió miles de millones de tazas de café en Gran Bretaña, pero nunca obtenía beneficios tributables. Parecía que funcionaba como una organización benéfica, sirviendo café a precio de coste a un público muy agradecido. La gratuidad no era real: Starbucks (Reino Unido) había transferido todos sus beneficios a Starbucks (Antillas Neerlandesas). Cuando esto se supo, la empresa declaró indignada que había pagado todos los impuestos correspondientes a las Antillas Neerlandesas. Por alguna razón, se olvidó de aclarar que el impuesto de sociedades allí era cero. Esta transferencia de beneficios se habría podido evitar si el Gobierno hubiera actuado de manera eficaz.

[*] Tuve la suerte de acceder a esta información de tal envergadura, pero el precio que tuve que pagar fue el de mantener la confidencialidad de la fuente fiable.

[*] No considero que el sistema jurídico estadounidense sea una solución porque es sumamente caro e introduce muchos incentivos perjudiciales.

[**] Es posible que los lectores británicos reconozcan los paralelismos con el petróleo del mar del Norte, descubierto en 1966. Al igual que ocurrió en Tanzania, estaba en alta mar, en un país llamado Reino Unido: una unión con trescientos años de antigüedad entre Escocia, Inglaterra y Gales. Un pequeño partido nacionalista adoptó el ingenioso eslogan «Es el petróleo de Escocia» y en las décadas siguientes creció hasta convertirse en el principal partido escocés. Recientes estudios estadísticos han establecido una relación causal entre las variaciones del precio mundial del petróleo y el porcentaje de votos del Partido Nacionalista Escocés. Desde que el precio del petróleo pasó de tres a más de cien dólares entre 1966 y 2000, las fluctuaciones en el voto oscilaron en una tendencia fuertemente creciente. Nadie se preguntó por qué, si el carbón de Yorkshire se había nacionalizado en beneficio de todos los británicos, el petróleo en alta mar debía beneficiar solo a una décima parte de la población.

[*] El equipo del FMI me invitó generosamente a participar en su proyecto. Una vez estudiada la situación, sugerí que el riesgo que implicaba apreciar el tipo de cambio era secundario con respecto a los problemas a los que se iba a enfrentar el Gobierno, por lo que decliné la invitación.

[*] Un fruto imprevisto pero muy valioso de la espléndida formación profesional fue la obra de Karl Ove Knausgård, cuyos libros, inicialmente subvencionados por el Estado, se convirtieron en un fenómeno editorial mundial.

[*] Los diseñadores de modelos económicos también favorecían esta estrategia del FMI, invocando un principio de separación entre la decisión de ahorro y la decisión de inversión. Este principio se basa en el supuesto de que un país pobre puede pedir prestado y prestar todo lo que quiera al «tipo de interés mundial», y que los riesgos para los inversores extranjeros son idénticos a los riesgos a los que se enfrentan el Gobierno y los inversores privados. Ninguno de estos dos supuestos está justificado.

[*] La política de aumentar de forma progresiva la porción de ingresos invertida es doblemente ética. Utilizar una mayor parte de los ingresos para el uso inmediato se justifica en parte porque lo más probable es que la siguiente generación esté en mejores condiciones que la actual y, por lo tanto, se beneficiará del auge de la riqueza de los recursos naturales. Luego, a medida que se vaya reforzando la capacidad de absorción de los ingresos destinados a inversión, tendrá más sentido destinar una parte menor al consumo inmediato.

[*] La Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública clasifica las capacidades de diseño, selección, ejecución y evaluación de proyectos públicos. Su pionero fue un afroamericano experto en cuestiones de África. Las capacidades de los gobiernos de África Occidental difieren tanto que, aunque en general son todos débiles, si cada uno aprendiera de los mejores en cada una de esas capacidades concretas, se encontrarían entre los mejores del mundo.

[*] Por eso en la anécdota de los multimillonarios de Las Vegas que conté en el capítulo 2, sus planes de huida recibían el acertado nombre de *fantasías*. Si efectivamente se produce un caos global, no existe ningún contrato por el que un multimillonario atrincherado en un yate consiga convencer al personal de seguridad de que lo proteja a él, en lugar de apoderarse del yate para sí mismos.

[**] Los lectores familiarizados con el método de la ruta crítica pueden pensar este problema como una versión simplificada del método de la ruta crítica aplicado a la incertidumbre radical. La ruta crítica no se planifica hasta el final, sino solo para los primeros pasos. Las transiciones son demasiado impredecibles como para justificar grandes planes a treinta años.

[*] También he aprendido mucho en mis conversaciones con Jim Robinson, la última en Oxford a finales de 2023.

[*] Durante treinta años fui amigo cercano del gobernador Tumusiime-Mutebile, por lo que esta anécdota es personal. Murió en enero de 2022, aún en el cargo. Publiqué su obituario en el *Financial Times* el 5 de enero de 2022.

[*] A. Bergeron, G. Tourek y J. L. Weigel, *The State Capacity Ceiling on Tax Rates: Evidence from randomi us tax abatements in the DRC*, Documento de trabajo NBER n.º 31685, septiembre de 2023.

[*] Estos estudios cuentan con el apoyo del Centro Internacional de Crecimiento y fueron realizados por L. Dzansi, A. Jensen, D. Lagakos y H. Telli, *Technology and Local State Capacity: Evidence from Ghana*, Documento de trabajo NBER n.º 29923, enero de 2022.

[*] Esto sucedió a pesar de la exitosa construcción de la nación que llevó a cabo Nyerere: evidentemente, la sensacional noticia del descubrimiento de un recurso valioso erosiona profundamente las lealtades anteriores.

[*] He sido testigo del proceso de responsabilidad jerárquica del presidente Kagame, ya que desde el ejército lo extendió al resto de las instituciones públicas clave. Cada año convocaba a los doscientos funcionarios públicos de mayor jerarquía a un campamento del ejército durante tres días, en los que cada persona tenía que levantarse y rendir cuentas de su desempeño a un referente acordado. Como invitado, me impresionó que todos tomáramos la misma comida del ejército y durmiéramos en las mismas tiendas de campaña: claramente, Kagame se había ganado el derecho a decir delante de sus tropas «nosotros».

[*] El intento de imponer cambios profundos en las costumbres morales atentaba contra la experiencia que tanto costó cosechar en el Informe Brahimi de las Naciones Unidas, que había recomendado que las fuerzas militares bajo su control dejaran apenas «una leve huella». En el siguiente capítulo desarrollo una crítica más general al arrogante desapego de los políticos de los lugares rezagados frente a sus votantes.

[*] Las últimas intervenciones del presidente Biden siguen la lógica de su discurso del estado de la Unión en el que repudió las políticas de las últimas décadas que negligentemente habían provocado la formación de desventajas hereditarias. Véase su discurso sobre «Bidenomics» [«Bidenomía»] en Chicago el 3 de julio de 2023, en el que repudió «cuarenta años de efecto derrame». Téngase en cuenta que los cuarenta años transcurridos desde 1983 incluyen las presidencias de Clinton y Obama. Véase también la exposición —bastante más clara— del mismo argumento que hizo su asesor de seguridad nacional.

[*] Véase en el capítulo 2 el modesto grupo de líderes que en tiempos de guerra estuvieron a la altura de los graves desafíos de la época, y que abandonaron sus cargos públicos en la década de 1970.

[*] Por ejemplo, los incentivos para que los directores ejecutivos trabajen más duro están justificados solo si, indirectamente, benefician a las comunidades más desfavorecidas.

[*] Léase la correspondencia de Jonathan Wolff en el *Times Literary Supplement*, n.º 6268, del 19 de mayo de 2023, y posterior. Las discrepancias con la democracia política surgieron porque no había ningún motivo para esperar ni que la mayoría de los votantes fueran tan reacios al riesgo como para querer maximizar el mínimo, ni que aceptaran una Constitución que imponía límites a las preferencias de la mayoría, como proponía Rawls. Según el profesor Christopher Hookway —expresidente de la corriente de pensamiento pragmático a la que se adhiere la Pierce Society—, Rawls jamás pretendió que sus principios fueran un código ético global, sino algo que se debía determinar en cada contexto mediante un diálogo en la sociedad, de acuerdo con sus propias normas. Siguiendo esta línea, el contexto de *Teoría de la justicia* fue particularmente extraordinario: la breve ventana de optimismo tecnológico del Partido Laborista británico a mediados de la década de 1960, como sostiene convincentemente el profesor Wolff.

[**] Derek Parfit era el hijo ateo de una pareja de misioneros. Aunque rechazaba la fe de sus padres, quería inferir la variante más extrema de la moral cristiana a partir de ciertos axiomas de necesidad moral. Concretamente, que deberíamos preocuparnos por todas las personas que nacerán en el futuro en cualquier punto del planeta de la misma manera que lo hacemos por nuestros propios hijos. Para ello, desmanteló el concepto de poder de decisión individual: cada uno de nosotros es simplemente una sucesión infinita de momentos y cada uno tiene sus propios intereses: ¡yo ahora! Solo si nos preocupamos por el bienestar de cada persona en cada momento del futuro podremos sentar las bases para una ética. Así, su versión del utilitarismo era equivalente a una guía para un benévolo planificador del comportamiento humano: un autócrata omnisciente y benigno reemplazaba ahora al Dios de sus padres. La capacidad individual de tomar decisiones éticas se evaporaba. Solo así preguntas tan absurdas como «¿Debo matar a tres personas hoy para salvar a cuatro mañana?» pueden convertirse en dilemas de planificación, ya que el punto más importante de la pregunta —el hecho de que yo, Paul Collier, y ustedes que leen esto seamos capaces de usar nuestra capacidad de decisión para asesinar a personas inocentes— queda fuera del dilema. Aunque en su día fue muy influyente en la restauración de la ética utilitarista, al final de su vida reconoció que, al igual que Rawls, había fracasado. Véanse S. Richmond, «A philosopher's philosopher», *Times Literary Supplement*, n.º 6266 (2023), y la poderosa crítica al reduccionismo del «pequeño mundo» de Nancy Cartwright, *A Philosopher Looks at Science* (2023). Peter Singer y Joshua Greene son otros filósofos utilitaristas muy reconocidos. La *reductio ad absurdum* de esta filosofía fue Sam Bankman-Fried.

[*] En ese sentido constituye un complemento a la ventaja fundamental de los ensayos controlados aleatorios: ambos obligan a los economistas a realizar un trabajo de campo en contextos locales, una ventaja importante que el premio Nobel Michael Kremer ya había señalado para dichos ensayos.

[*] Véase G. E. Valliant, *Triumphs of Experience: The Men of the Harvard Grant Study* (2012).

[*] Los lectores atentos a las notas al pie la conocieron en el capítulo 10.

[*] Véase el capítulo 6.

[*] La mayoría de los gobiernos donantes cuenta con una IFD. Los estadounidenses han ampliado y rebautizado recientemente la suya como Centro para la Financiación del Desarrollo, con sesenta mil millones de dólares. Gran Bretaña cuenta con la institución más antigua, también rebautizada como Inversión Internacional Británica.

[*] Las reuniones comenzaron en 2019 a petición de la CFI y se han mantenido desde entonces. La más reciente fue en abril de 2023, con la participación de una treintena de IFD.

[*] Véanse el capítulo 7 y R. Henderson, *Reimagining Capitalism in a World on Fire* (2020).

[*] Sobre los potenciales beneficios de la inversión extranjera, véase el apartado «Cómo emplear los ingresos» del capítulo 9.

[*] Véase el apartado «El colapso de la seguridad en Malí» del capítulo 10.

[*] S. Zweig (1942), *El mundo de ayer. Memorias de un europeo* (Acantilado, 2012).

[*] Decenas de millones de personas han realizado el curso virtual de Michael Sandel en todo el mundo, pero esta concienciación está muy segmentada por grupo de edad y tendencia política. Los menores de treinta y cinco años están acostumbrados a los cursos virtuales y son mucho más conscientes que los mayores de cincuenta. Estos últimos han construido el mundo en el que vivimos: los primeros nos rescatarán de él. En el ámbito ideológico, los apasionados soldados de la izquierda y la derecha buscan la victoria. Aunque representan una pequeña minoría, son extraordinariamente activos en los medios de comunicación y consideran a los centristas que se les oponen como iguales de sus enemigos.

[*] «Britain’s growing regional divides: reviewing the regional economics, politics and policy making of the UK since 1979». Tres eran conservadores y dos laboristas. Publicado en los medios el 23 de octubre de 2023.

Índice

Rezagados. Una nueva economía para lugares olvidados

1. En la cúspide

Primera parte. La caída en espiral

2. Nuevas revoluciones, ortodoxias que se derrumban

3. La desesperación que no se ve

4. Los privilegios que no se ven: oportunidades de vida divergentes

Segunda parte. La espiral ascendente

5. Liderazgo

6. Cómo reactivar los lugares desde la raíz

7. Prosperidad inclusiva

8. Urbanizar: ¿un paraíso o una trampa mortal?

9. La jaula dorada

10. Construir los pilares del estado

11. La ética de un propósito en común

12. Colaboradores, no salvadores

Epílogo. Recuperar el tiempo perdido

Agradecimientos

Sobre este libro

Sobre Paul Collier

Créditos

Notas

1. Rezagados. Una nueva economía para lugares olvidados
2. 1. En la cúspide
3. Primera parte. La caída en espiral
    1. 2. Nuevas revoluciones, ortodoxias que se derrumban
    2. 3. La desesperación que no se ve
    3. 4. Los privilegios que no se ven: oportunidades de vida divergentes
4. Segunda parte. La espiral ascendente
    1. 5. Liderazgo
    2. 6. Cómo reactivar los lugares desde la raíz
    3. 7. Prosperidad inclusiva
    4. 8. Urbanizar: ¿un paraíso o una trampa mortal?
    5. 9. La jaula dorada
    6. 10. Construir los pilares del estado
    7. 11. La ética de un propósito en común
    8. 12. Colaboradores, no salvadores
5. Epílogo. Recuperar el tiempo perdido
6. Agradecimientos
7. Sobre este libro
8. Sobre Paul Collier
9. Créditos
10. Notas