John Micklethwait
Adrian Wooldridge

La cuarta revolución

La carrera global para reinventar el Estado



Galaxia Gutenberg



John Micklethwait fue director de *The Economist* antes de asumir la dirección de Bloomberg News en 2015. Tras estudiar Historia en el Magdalen College, Oxford, trabajó como banquero en Chase Manhattan. En 1987 se incorporó a *The Economist* como corresponsal de finanzas. Fue nombrado «Editor de editores» por la British Society of Magazine Editors en 2010.

Adrian Wooldridge es editor de management en *The Economist* y escribe la columna Schumpeter. Anteriormente estuvo destinado en Washington D.C. donde ejerció como jefe de redacción y también escribía la columna Lexington.

John Micklethwait y Adrian Wooldridge son coautores de seis libros: *The Witch Doctors, Un futuro perfecto, The Company, Una nación conservadora, God is Back,* y *La cuarta revolución*.

En la mayor parte de los estados de Occidente la desafección al gobierno se ha vuelto endémica. Parece que casi todos estamos resignados a que nada vaya a cambiar, y ello es preocupante. En respuesta a anteriores crisis de gobierno, ha habido tres grandes revoluciones, que a su vez han traído consigo el Estado-nación, el Estado liberal y el Estado del bienestar. En cada una de ellas, Europa y Estados Unidos han marcado el ejemplo a seguir. Ahora estamos en medio de una cuarta revolución en la historia del Estado-nación, pero esta vez el modelo occidental corre el peligro de ser arrinconado.

La cuarta revolución encara la crisis en que estamos inmersos y mira hacia el futuro, haciendo un recorrido global de los estados y figuras más innovadores. En primera línea está el sistema asiático de raíz china, cuyos experimentos con un capitalismo dirigido por el Estado y una modernización autoritaria han desembocado en un increíble periodo de desarrollo. Otras naciones emergentes están produciendo sorprendentes ideas nuevas, desde el programa de Brasil de transferencias condicionadas de renta al intento de la India de aplicar técnicas de producción en masa en los hospitales. Eso no significa en absoluto que en esos gobiernos todo vaya bien, pero lo cierto es que han adoptado el espíritu de reformas y reinvención que en el pasado contribuyó tanto a la ventaja comparativa de Occidente.

El reto no es sólo lograr la máxima eficiencia sino ver qué valores políticos triunfarán en el siglo XXI, si los de la democracia y la libertad o los autoritarios que privilegian el orden y el control. Es mucho lo que está en juego.

John Micklethwait
Adrian Wooldridge

La cuarta revolución

La carrera global para reinventar el Estado

Traducción de
J. M. Martí Font

Galaxia Gutenberg

Título de la edición original: *The Fourth Revolution. The Global Race to reinvent the State*
Traducción del inglés: J. M. Martí Font

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: mayo 2015

© John Micklethwait y Adrian Wooldridge, 2014
Reservados todos los derechos
© de la traducción: J. M. Martí Font, 2015
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2015
Diseño de portada: © Estudio Pep Carrió, 2015

Conversión a formato digital: gama s.l.
Depósito legal: DL B 7920-2015
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-16252-65-7

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

Para:
Tom, Guy y Edward
Ella y Dora

Índice

Introducción

PARTE UNO. Las tres revoluciones y media
1. Thomas Hobbes y la emergencia del Estado-nación
2. John Stuart Mill y el Estado liberal
3. Beatrice Webb y el Estado del bienestar
4. El Paraíso perdido de Milton Friedman

PARTE DOS. Desde el Oeste al Este
5. Los siete pecados capitales –y una gran virtud– del Gobierno de California
6. La alternativa asiática

PARTE TRES. Los vientos del cambio
7. El lugar donde el futuro sucedió primero
8. Reparando a Leviatán
9. ¿Para qué sirve el Estado?

Conclusión. El déficit democrático

Notas
Reconocimientos
Ilustraciones

Introducción

Escondida en un suburbio de Shanghái, cerca del contaminado primer cinturón, la Academia China de Liderazgo Ejecutivo en Pudong (CELAP) parece tener un propósito militar. Hay alambre de púas en las vallas que rodean el enorme recinto y guardias en la puerta. Pero cuando se entra en el campus, a través de la curiosamente llamada calle de las Expectativas futuras, se tiene la impresión de que se entra en un Harvard rediseñado por el Dr. No. En el centro se levanta un enorme edificio de color rojo que tiene la forma de un escritorio, con un igualmente monumental tintero de color escarlata a su lado. En su entorno, en una superficie de unas 42 hectáreas, hay lagos y árboles, bibliotecas, pistas de tenis y un complejo deportivo (con gimnasio, piscina y mesas de ping-pong), y series de edificios de poca altura de color marrón, diseñados para que parezcan libros abiertos, que son los dormitorios. CELAP le llama a esto un «campus», pero está organizado de forma demasiado disciplinada, jerárquica y formal como para ser una universidad. Sus habitantes se acercan algo más a la realidad cuando lo llaman «escuela de formación de cuadros». Es una organización cuyo objetivo es la dominación del mundo.

Los estudiantes de la academia de liderazgo son los futuros gobernantes de China. Los dormitorios, aparentemente igualitarios, esconden en realidad una estricta jerarquía, con suites para los visitantes de mayor rango que llegan de Pekín. Al igual que en otros intentos de obtener la supremacía global, hay un elemento de

venganza. Los directores de la CELAP le recuerdan a uno que hace 1.300 años China estableció un sistema imperial de exámenes con el fin de encontrar a los mejores jóvenes para que se dedicaran a la función pública. Durante siglos estos «mandarines» dirigieron el Gobierno más avanzado del mundo, pero en el siglo XIX los británicos y los franceses (y eventualmente los estadounidenses) les robaron su sistema –y lo mejoraron–. Desde entonces la mejor gobernanza ha sido una de las grandes ventajas de Occidente. Ahora los chinos quieren recuperar esta ventaja.

Cuando la academia de liderazgo se creó en 2005, el presidente Hu Jintao expuso su propósito: «Si queremos construir una China moderna y próspera para todos los chinos y desarrollar el socialismo como nosotros lo concebimos, es urgente que pongamos en marcha programas a gran escala para mejorar significativamente la calidad de nuestros líderes». En lugar de centrarse en el adoctrinamiento, como en las escuelas del partido, la CELAP y sus dos hermanas pequeñas en Jinggangshan (CELAJ) y Yan'an (CELAY) han sido diseñadas con criterios prácticos. La consigna es aprovechar las habilidades de cada uno, fortalecer la mentalidad global y mejorar las técnicas de presentación. Todo está destinado a complementar lo que sucede en las escuelas del partido, pero el hecho de que la CELAP tenga su base en Shanghái, mientras que la Escuela Central del Partido está en Pekín, le añade un elemento competitivo. Cuando un estudiante de Pudong explica que la escuela del partido se centra en el «por qué» mientras la CELAP analiza el «cómo», no hay duda de cuál es la cuestión que él considera más importante para el futuro de China. Si la CELAP tuviera un lema, éste podría ser el pareado de Alexander Pope, «Para las formas de gobierno dejad que los locos compitan / el que mejor se administra es el mejor».

Impulsadas por el deseo de «administrar mejor», cerca de diez mil personas al año siguen los cursos de esta escuela, 900 por primera vez. Algunos llegan de oficio: un funcionario que acaba de ser puesto al frente de una empresa estatal, un gobernador al que se le ha encargado dirigir una provincia o un embajador de camino

hacia un nuevo destino, son enviados a Pudong para recibir un curso de actualización. (Como agradecimiento, los embajadores deben enviar a la biblioteca un libro que simbolice su nuevo destino. El que envió *The Rough Guide to Nepal* tendrá que dar algunas explicaciones.) Por lo general, un curso en la academia de liderazgo se ha convertido en un premio muy valorado por cualquier funcionario ambicioso. Todo funcionario chino debe realizar tres meses de aprendizaje cada cinco años, o el equivalente de 133 horas al año. La demanda para los cursos de la CELAP triplica las plazas disponibles. La mayoría de los candidatos proceden de las filas de los subdirectores generales, el cuarto rango más alto del sistema chino.

Las dos preguntas más habituales, explica un profesor, son: «¿Qué es lo que mejor funciona?» y «¿Puede aplicarse en este caso?». Un curso típico se divide en tres partes. Las clases pronto dan paso al trabajo de campo, en el que los mandarines son enviados a estudiar algo que pueda ser útil y después discutir cómo aplicarlo. Los temas varían desde lo relativamente pequeño, como el método más conveniente para demoler casas que estorban el desarrollo de proyectos de infraestructuras, hasta lo monumental, como diseñar el sistema de pensiones más equitativo. El apetito por las buenas ideas es feroz: ideas de empresas locales (hay 200 centros de estudios sobre el terreno en el Delta del Yangtsé, incluido un minicampus CELAP en la ciudad de Kunshan); ideas de varias universidades nacionales; ideas de teóricos occidentales en temas de gestión.

Cuando los chinos modernizaron su economía, buscaron su inspiración en Occidente, y la academia de liderazgo sigue enviando gente a Silicon Valley para que busquen innovación. El Gobierno es otra cosa. Se dice que la CELAP es «la Kennedy School de China», y el que fuera decano de la Kennedy School of Government de Harvard, Joseph Nye, es un conferenciante habitual. Pero también se insinúa que Harvard es un poco demasiado teórico para lo que ahora necesita China. No se buscan ejemplos históricos, y menos ejemplos

históricos que enaltezcan las virtudes de la democracia o del *soft power*. El objetivo de la CELAP es proporcionar eficiencia gubernamental aquí y ahora, proporcionar asistencia sanitaria barata y escuelas disciplinadas. Y desde este punto de vista hay mejores lugares a los que mirar que la encorsetada América, concretamente Singapur.

La ciudad-Estado puede ser pequeña, pero ha conseguido la mayoría de las cosas que los chinos quieren del Estado –escuelas de nivel mundial, hospitales eficientes, ley y orden, planificación industrial–, con un sector público que equivale, proporcionalmente, a la mitad del norteamericano. Para los chinos es el Silicon Valley de la gobernanza. Incluso la idea central de la CELAP –la formación de los cuadros de élite de la función pública– se basa en un modelo de Singapur, aunque los chinos se jactan de que su nivel de exigencia es superior. No sorprende, por lo tanto, que la academia muestre con orgullo fotografías de sus altos cargos asistiendo a reuniones en Singapur e incluso del creador de Singapur, Lee Kuan Yew, visitando el campus.

En ocasiones, la academia de liderazgo puede parecer un tanto cómica. Sus directores hacen auténticas contorsiones tratando de explicar por qué algunos modelos de gobernanza funcionan bien en el extranjero, como la democracia o la libertad de expresión, pero no sirven para China por «razones culturales». Un profesor cita un proverbio sobre unos naranjos cuyos frutos sólo son dulces cuando crecen «en la orilla sur del río». Se denuncia con gran énfasis la corrupción en Washington, independientemente del hecho de que la riqueza reconocida de los cincuenta miembros más ricos del Congreso Nacional del Pueblo de Pekín asciende a 95.000 millones de dólares, unas sesenta veces la riqueza combinada de los cincuenta miembros más ricos del Congreso norteamericano, uno de los lugares más estrictamente controlados de Estados Unidos.[1] Las Webs locales de Shanghái van llenas de historias sobre la ineficiencia y la corrupción. En realidad, la razón por la que existe la CELAP es porque los chinos saben que tienen que hacerlo mejor.

Sin embargo, contemplada en su conjunto, la respuesta correcta de cualquier político occidental que visita la CELAP es similar a la de cualquiera de los empresarios occidentales que visitaban, hace dos décadas, una fábrica de Shanghái: asombro y, tal vez, un cierto grado de temor. Al igual que China decidió hace un par de décadas, deliberadamente, *remasterizar* el arte del capitalismo, ahora está tratando de hacer lo mismo con el arte de gobernar. La principal diferencia es que los chinos creen que hay mucho menos que aprender de los sistemas de gobierno occidentales que cuando decidieron estudiar el capitalismo occidental.

Leviatán y sus descontentos

La CELAP puede ser extraordinaria, pero no es única. En todo el planeta, desde Santiago a Estocolmo, los políticos y los burócratas más inteligentes también recorren el mundo en busca de ideas. La razón es simple: el principal reto político de la próxima década será el de reparar y reformar los sistemas de gobierno. Alexander Hamilton, en sus *Federalist Papers*, instaba a sus conciudadanos norteamericanos a decidir «si las sociedades humanas son realmente capaces o no de establecer un buen gobierno nacido de la reflexión y la elección, o si están predestinadas a que sus constituciones políticas dependan siempre de los accidentes o de la fuerza».[2] Sus palabras son hoy en día igualmente ciertas. Los países que puedan dotarse de «buena gobernanza» tendrán muchas más posibilidades de proporcionar a sus ciudadanos niveles de vida decentes. Aquellos que no puedan hacerlo, estarán condenados a la decadencia y la disfunción, de la misma manera que le sucedió a China en el pasado.

Porque el Estado está a punto de cambiar. Hay una revolución en el aire, impulsada, en parte, por la necesidad derivada de la disminución de los recursos disponibles; en parte, por la lógica de la renovada competencia entre los estados-nación y, en parte, por la

oportunidad de hacer las cosas mejor. Esta cuarta revolución en las formas de gobierno cambiará el mundo.

¿Por qué llamarla la *cuarta* revolución? No sólo para recordar que el Estado puede cambiar de forma radical. La mayoría de nosotros, en Occidente, sólo conocemos un modelo: el modelo de Estado democrático en constante expansión que ha dominado nuestras vidas desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la historia anterior a este periodo nos cuenta otra cosa. De hecho, Europa y Estados Unidos cogieron la delantera, precisamente porque cambiaban regularmente: los gobiernos estaban comprometidos en un constante proceso de mejora. Mirando hacia atrás, podríamos identificar docenas de pequeñas revoluciones, como «la revolución en el gobierno» de Thomas Cromwell en la Inglaterra de los Tudor o la reforma de las pensiones de Otto von Bismarck en la Alemania del siglo XIX. En este libro simplificamos y consideramos que el modelo de Estado occidental ha pasado por tres grandes revoluciones y media en los tiempos modernos.

La primera tuvo lugar en el siglo XVII, cuando los príncipes de Europa construyeron estados centralizados que comenzaron a distanciarse del resto del mundo. En la década de 1640, cuando un monárquico fugitivo de mediana edad llamado Thomas Hobbes realizó su anatomía del Estado sobre el trasfondo de la guerra civil inglesa, había buenas razones para creer que el futuro había que buscarlo en China o Turquía. Hobbes decidió llamar al Estado, al que consideraba como la única respuesta a la maldad, la brutalidad, y la brevedad de la vida humana, con el nombre de un monstruo bíblico: Leviatán. Resultó ser un monstruo con un gran éxito. La red de monstruos europeos compitiendo entre sí trenzaron un sistema de gobierno en proceso de constante mejora: los estados-nación se convirtieron en imperios comerciales y después en democracias liberales emprendedoras. La lucha por la preeminencia política y económica fue a menudo sangrienta y confusa –Gran Bretaña ha hecho la guerra en prácticamente todos los países de Europa

occidental–, pero esta competición es la que consiguió que Occidente dejara atrás a las otras regiones del planeta.

La segunda revolución tuvo lugar a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. Empezó con las revoluciones americana y francesa y progresivamente se extendió por toda Europa, cuando los reformadores liberales sustituyeron los sistemas de privilegios reales –la «Vieja Corrupción», como era conocida en Inglaterra– por modelos de gobierno más meritocráticos y obligados a rendir cuentas de sus decisiones. Nos centramos en la manifestación británica de esta revolución, en parte debido a que sus más conocidos hermanos tienen características especiales. La Revolución francesa degeneró en un baño de sangre, mientras que la americana tuvo la peculiar virtud de poder realizarse en un país del tamaño de un continente, y también porque la victoriana parece ser la más relevante hoy en día. Los liberales ingleses tomaron un viejo sistema decrépito y lo reformaron desde dentro haciendo hincapié en la eficiencia y la libertad. «Robaron» a China la idea de disponer de un funcionariado profesional seleccionado por un sistema de oposiciones, atacaron el amiguismo, abrieron los mercados y restringieron los derechos del Estado de subvertir las libertades. El modelo de Estado que propuso gente de la talla de John Stuart Mill, debía reducir su presencia y garantizar simplemente la seguridad de sus ciudadanos y otras funciones básicas, al tiempo que era más pequeño y más competente. Pese a que la población británica aumentó en casi un 50 % entre 1816 y 1846 y los victorianos mejoraron una gran cantidad de servicios (incluyendo la creación de la primera policía moderna), los ingresos fiscales del Estado se redujeron de 80 millones de libras a 60 millones.[3] Reformadores posteriores como William Gladstone siguieron buscando formas de ahorro: «guardar los cabos de las velas y los recortes del queso para la causa del país».

Sin embargo, como sucede a menudo, una revolución pone en marcha otra. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo comenzó a cuestionarse sus principios sobre la pequeñez

del Estado: ¿De qué le sirve la libertad a un trabajador que no tiene acceso a la educación ni derecho al cuidado de su salud?, se preguntaron Mill y sus seguidores. Y si ese hombre (y eventualmente esa mujer) merecen el derecho al voto –y sería antiliberal pensar de otra manera–, el sistema educativo debería ser necesariamente amplio y ambicioso. Y si los estados competían entre sí –y esto era cada vez más evidente cuando Bismarck estaba impulsando a Prusia hacia convertirla en una gran potencia– lo más seguro es que ganarían quienes mejor educaran a sus trabajadores.

Consecuentemente, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos entró a formar parte del contrato con Leviatán. Esto allanó el camino a la aberración del comunismo, pero también a la tercera gran revolución: la invención del moderno Estado del bienestar. Aunque sustancialmente distinto de lo que imaginaron sus fundadores, gente como Beatrice y Sidney Webb, es con lo que vivimos hoy en día en Occidente. En Europa occidental y Norteamérica ha reinado de forma indiscutible desde la Segunda Guerra Mundial, con la excepción de un paréntesis durante la década de 1980, cuando Margaret Thatcher y Ronald Reagan, inspirados por pensadores liberales clásicos como Milton Friedman, detuvieron temporalmente la expansión del Estado y privatizaron los niveles más altos de la economía. Es lo que denominamos la media revolución, ya que, pese a que traía de vuelta algunas de las ideas fundacionales de la segunda revolución, la «liberal», no consiguió realmente reducir el tamaño del Estado.

Cada una de estas revoluciones ha dado giros imprevistos y pasado por importantes rectificaciones. Lo que está claro, sin embargo, es que durante los últimos 500 años, Europa y América han sido la cuna de las nuevas ideas sobre las formas de gobierno. No todas han funcionado, pero incluso en sus desviaciones más delirantes, el fascismo y el comunismo, Occidente siguió esforzándose, al menos en teoría, en forjar el futuro. El resto del mundo siguió estos caminos. Chinos y rusos escogieron el marxismo. La India, cuando se hizo independiente en 1947, abrazó el

fabianismo británico aun cuando echaba a la hoguera al imperialismo británico. En América Latina, pese a la relación de amor-odio que sus ciudadanos mantienen con los gringos del Norte, las economías de la región dieron un gran paso adelante hace dos décadas, cuando mayoritariamente abrazaron lo que se dio en llamar «el consenso de Washington», una expresión inventada por John Williamson que venía a definir la combinación entre la apertura de los mercados y una gestión económica prudente. Incluso en Pudong se reconoce que, hasta hace poco, el modelo occidental ha representado el patrón oro de la modernidad.

La libertad y la democracia han sido fundamentales para ello. El auge del Estado occidental no sólo fue una cuestión de establecer un cuerpo eficiente de funcionarios públicos. Incluso el monstruo de Hobbes, como veremos, era peligrosamente liberal para ser propuesto por un monárquico, porque Leviatán se basaba en la idea de un contrato social entre el gobernante y los gobernados. Los liberales victorianos consideraban que un Estado bien administrado era el prerrequisito para la emancipación del individuo. Sus sucesores fabianos consideraron que el Estado del bienestar era el prerrequisito para la realización individual. Según se ha ido expandiendo, el Estado occidental ha tendido a conceder más derechos a los ciudadanos –el derecho a voto, el derecho a la educación, sanidad y pensiones–. Cosas como la educación universitaria, que un siglo antes se suponían exclusivas de los varones blancos y ricos, se consideran ahora un servicio público y, en algunos casos, como un derecho para todo el mundo.

Sin embargo, el Estado occidental se asocia en nuestros días con otro rasgo: la obesidad. Las estadísticas cuentan una parte de esta percepción. En Estados Unidos el gasto del Estado aumentó del 7,5 % del PIB en 1913 al 19,7 % en 1937, al 27 % en 1960, al 34 % en 2000 y al 41 % en 2011. En Gran Bretaña pasó del 13 % de 1913 al 48 % de 2011. En los 13 países más ricos, la proporción ha pasado de un 10 % a alrededor del 47 %.[4] Pero estas cifras no reflejan del todo cómo el Estado se ha convertido en una parte del tejido de

nuestras vidas. El Leviatán americano se atribuye el derecho de decirle al ciudadano cuánto tiempo necesita estudiar para convertirse en un peluquero en Florida (dos años), así como el derecho de controlar sus correos electrónicos. También obliga a los hospitales estadounidenses a seguir 140.000 códigos para las dolencias que tratan, entre ellos uno por las lesiones producidas en una colisión contra una tortuga. El Gobierno solía ser un socio ocasional en la vida, la parte contratante en el otro lado del acuerdo de Hobbes, el vigilante nocturno imaginado por Stuart Mill que nos protegía. Hoy en día es una niñera omnipresente. En 1914 «un inglés razonable, cumplidor de las leyes, podía vivir toda su existencia sin apenas notar la existencia del Estado, más allá de la oficina de correos y la policía», escribía el historiador A. J. P. Taylor. «Podía vivir donde le gustaba y como le apetecía... En términos generales, el Estado actuaba sólo para ayudar a aquellos que no podían ayudarse a sí mismos. Dejaba al ciudadano adulto a su libre albedrío.» Actualmente un inglés razonable que cumple las leyes, no puede pasar ni una hora, por no decir toda la vida, sin ser consciente de la existencia del Estado.

Periódicamente ha habido intentos de poner fin al crecimiento desmesurado del Estado. En 1944 Friedrich Hayek advirtió en *Camino de servidumbre* de que el Estado estaba aplastando a la sociedad que lo había creado. A partir de entonces sus tesis han proporcionado importantes argumentos a los políticos conservadores. El actual gobernador de California, Jerry Brown, en 1975, en una encarnación anterior, declaró una «era de límites». Esta preocupación sobre los «límites» moldeó muy profundamente la forma de pensar el Estado durante los siguientes 15 años. En la década de 1990, políticos, tanto de izquierdas como de derechas, asumieron que la globalización supondría tener que recortar el Estado: Bill Clinton declaró que la era del gran gobierno se había acabado. En realidad, Leviatán simplemente se había tomado un respiro para recuperar el aliento. El Estado reanudó rápidamente su ritmo de crecimiento. George W. Bush aumentó el tamaño del

Gobierno de Estados Unidos más que cualquier otro presidente desde Lyndon Johnson, mientras que lo que hacía la globalización era aumentar el deseo de la gente de disponer de una red de seguridad. Aun teniendo en cuenta sus recientes reveses, el moderno Estado occidental es más poderoso que cualquier Estado de la historia y mucho más fuerte que cualquier empresa privada. Walmart puede tener el mejor y más eficiente sistema de logística del mundo, pero no tiene poder para meter a personas en la cárcel, hacerles pagar impuestos o escuchar sus llamadas telefónicas. El Estado moderno puede matar a personas en el otro lado del mundo simplemente apretando un botón mientras lo contempla en tiempo real.

Hay poderosas razones demográficas y económicas por las que mucha gente piensa que el Estado va a seguir creciendo. Los derechos adquiridos por los ciudadanos aumentan, mientras la población envejece. Los Estados dominan grandes áreas de la economía, como la salud y la educación, que son las más resistentes a mejoras en la productividad. Pero la otra razón de la expansión del Estado es política. La izquierda y la derecha, por igual, han satisfecho sus apetitos. La primera alabando las bondades de los hospitales y las escuelas; la segunda, cantando la necesidad de cárceles, ejércitos y fuerzas policiales; y ambas creando todo tipo de regulaciones como quien fabrica confeti. La llamada al «hay que hacer algo», es decir, promulgar nuevas leyes o crear nuevos departamentos, llega con la misma frecuencia desde *Fox News* o el *Daily Mail* que desde la *BBC* o *The New York Times*. Pero pese a todos los lamentos que se escuchan sobre quienes «viven de las ayudas del Estado» o las «reinas de los subsidios», la mayor parte del gasto público es aspirado por las clases medias, donde abundan los conservadores. Los electores siempre han votado en favor de aumentar los servicios del Estado; a algunos sólo les molesta tener que pagar por ellos más que otros. El lema más coreado por el Tea Party diciéndole al «gran gobierno»: «saca tus manos de mi

Medicare [el sistema de salud]», resume la hipocresía de muchos estadounidenses sobre lo que realmente quieren del Estado.

Para mejor o peor, la democracia y la elefantiasis han ido siempre de la mano. Nuestros políticos han estado siempre dispuestos a darnos más de lo que queremos –más educación, más sanidad, más prisiones, más pensiones, más seguridad, más prestaciones–. Y sin embargo –y aquí está la paradoja– no somos felices.

Después de haber sobrecargado al Estado con sus demandas, los votantes están furiosos porque funciona tan mal. De Seattle a Salzburgo la preocupación es que el sistema que tan bien ha servido a Occidente se ha vuelto disfuncional, que –tomando prestada una frase de los institutos de opinión– las cosas van «en la dirección equivocada» y que nuestros hijos van a pasar muchas más estrecheces de las que ahora sufrimos. En Estados Unidos el Gobierno federal tiene menos apoyo del que tenía Jorge III en tiempos de la Revolución americana: tan sólo el 17 % de los estadounidenses dicen tener confianza en el Gobierno federal, menos de la mitad del 36 % que había en 1990 y una cuarta parte del 70 % que creía en el Gobierno en la década de 1960.[5] El Congreso, de forma regular, tiene una aprobación del 10 %. La militancia en los partidos políticos ha caído radicalmente. En Gran Bretaña menos del 1 % de la población es miembro de un partido político. El número de militantes del Partido Conservador ha bajado desde los tres millones de 1950 a los 134.000 de hoy en día, una evolución que hubiera puesto a cualquier empresa privada en situación de quiebra. En Estados Unidos hay actualmente más gente que se identifica como independiente que como republicanos o demócratas. Los únicos políticos con carisma parecen estar en los extremos; tipos que o bien no quieren ningún Estado y se niegan a aprobar cualquier reforma, o aquellos que culpan de todo lo que sucede a los inmigrantes, los banqueros y la Unión Europea.

La deriva hacia los extremos no tiene nada de sorprendente, dada la incapacidad del centro para hacer frente a la realidad. Tomemos las dos mayores crisis de gobierno más recientes en

Occidente: el desastre fiscal de Estados Unidos y la debacle del euro, y descubriremos que los principales políticos se han comportado como avestruces. En el primer caso, la mayoría de los economistas está de acuerdo en que la solución requería combinar la reducción del gasto con una subida de impuestos. Los economistas podrían estar en desacuerdo sobre en qué proporción aplicar estas medidas. En la mayoría de países que han aplicado estos «ajustes fiscales» con éxito, los recortes en el gasto han hecho la mayor parte del trabajo, pero en ningún caso todo. Sin embargo, en las últimas elecciones presidenciales, todos los candidatos republicanos rechazaron la posibilidad de aplicar cualquier subida de impuestos. «Ni un centavo más», cantaban a coro. Los demócratas eran tan sólo un poco menos enfáticos en su inflexible negativa a considerar una reducción de los servicios públicos.

Tal vez se pueda argumentar que los estadounidenses todavía tienen un poco de tiempo para evitar el colapso fiscal, mientras que la crisis del euro ya está siendo algo absolutamente evidente. Sin embargo, demos un repaso a las últimas elecciones en las tres mayores economías de la zona euro. La de Francia en 2012 fue un ejercicio de negación: ni Nicolas Sarkozy, ni François Hollande mencionaron la posibilidad de realizar recortes en el que se ha convertido en el Estado más hipertrofiado del continente. En 2013, pese a que su país atravesaba la peor crisis desde el final de la guerra, uno de cada cuatro italianos ni siquiera se molestaron en ir a votar y más de la mitad de los que lo hicieron eligieron bien a Beppe Grillo, un antiguo humorista, o a Silvio Berlusconi, un payaso congénito. Nadie acusaría a Angela Merkel de hacer payasadas, pero incluso su fácil victoria en Alemania en 2013 fue un rechazo nacional a enfrentarse a la realidad: la mayoría aceptaba que la crisis del euro era un problema del sur de Europa que los ahorrativos alemanes tuvieron que solucionar, pero nadie discutió el hecho de que los bancos de Alemania seguían en pie sólo porque sus deudores del sur habían sido rescatados.

Hay algunas razones mecánicas en este paseo por los límites de la razón. En América, el *gerrymandering* (la manipulación de los distritos electorales) ha dejado a muchos distritos del Congreso en manos de partidarios de la línea dura, mientras que el sistema de gobernanza de la Unión Europea es un laberinto de irresponsabilidad. Pero el hecho es que los votantes –sean bávaros furiosos porque los italianos perezosos viven *la dolce vita* a costa de sus euros o griegos igualmente furiosos con la austeridad de la señora Merkel– están frustrados con el sistema. Están enloquecidos y ya no pueden aceptarlo más. Occidente ha perdido la confianza en el modo como es gobernado.

Lo mismo puede decirse de los países emergentes. Después de una década de crecimiento espectacular en esos mercados, muchos tienen ahora su debate sobre cómo son gobernados. Las élites chinas se han dado cuenta de que un mayor progreso se basa no sólo en la apertura de los mercados sino también en la mejora del Estado. Y como sus colegas de la India, se enfrentan a las consecuencias de haber liberalizado los mercados: una clase media educada, cada vez más harta de soportar un Estado anticuado y, a menudo, corrupto.[6] En Brasil las protestas se han concentrado en la corrupción: Uno de cada cuatro brasileños asegura haber pagado sobornos. En Turquía la queja apunta a la prepotencia de un presidente, Recep Tayyip Erdogan, que actúa más como un sultán que como un demócrata. Gurcharan Das, un incisivo comentarista indio, señala que, no hace tanto tiempo, sus compatriotas estaban dispuestos a aceptar el argumento que reza: «La India crece por la noche mientras el Gobierno duerme». Ahora se dan cuenta de que la India no puede seguir creciendo mientras sus escuelas sean de pésima calidad y sus carreteras estén llenas de socavones.[7] Ni siquiera China es inmune. Se puede sentir la frustración en las pésimas escuelas de Guangzhou con la misma nitidez que en la Plaza Tahrir o en las favelas de São Paulo.

Así pues, el Estado tiene problemas tanto en Occidente como en el mundo emergente. El misterio es por qué tanta gente asume que

un cambio radical es poco probable. De hecho, el statu quo es la opción menos probable. Como observaba el economista estadounidense Herbert Stein: «Si hay algo que no puede seguir para siempre, se detendrá». Los modos de gobernanza tendrán que cambiar radicalmente en las próximas décadas. En el mundo emergente, la era de crecer por la noche ha terminado. En Occidente la era de engordar más está llegando a su fin. Es el momento de la cuarta revolución.

¿Por qué tiene que cambiar?

¿Por qué esta vez será diferente? Poner a Leviatán bajo control será la cuestión central de la política global debido a la confluencia de tres fuerzas: el fracaso, la competencia y la oportunidad. Occidente tiene que cambiar porque se encamina a la quiebra. El mundo emergente necesita reformas para seguir avanzando. Hay una carrera mundial, pero está basada en promesas tanto como en el miedo. Se puede gobernar mucho mejor.

La deuda y la demografía señalan que la gobernanza en los países ricos tiene que cambiar. Incluso antes de la quiebra de Lehman Brothers, los Estados occidentales gastaban mucho más de lo que ingresaban. El gobierno de EE.UU. sólo ha tenido superávit en cinco ocasiones desde 1960; Francia no lo ha tenido ni una sola vez desde 1974-1975. La crisis ha aumentado la deuda, ya que los gobiernos, con razón, han tomado prestado. En marzo de 2012 había emitidos unos 43 billones de dólares en bonos del Estado,[8] comparados con los 11 billones de final de 2001. Y esto es sólo una fracción de la auténtica deuda de los gobiernos occidentales, si se toman en cuenta las pensiones y la sanidad. Para muchas ciudades las cifras son incluso peores: San Bernardino, en California, y Detroit, en Michigan, se declararon en bancarrota por estas razones.

¿Quién pagará esta factura? En la vieja Europa, por ejemplo, la población en edad de trabajar alcanzó su punto máximo en 2012 con

308 millones y está previsto que descienda hasta los 265 millones en el año 2060. Estos trabajadores tendrán que soportar cada vez a más personas de edad: la tasa de dependencia de la vejez (el número de mayores de 65 años respecto a las personas de entre 21 y 64) aumentará del 28 % al 58 %, y eso suponiendo que la Unión Europea permita la entrada de más de un millón de jóvenes inmigrantes al año.[9] Al otro lado del Atlántico, Estados Unidos continúa aplicando impuestos como si fuera el Estado de un pequeño país, pero gasta como el gran Estado que es, al tiempo que oculta su auténtico endeudamiento con tácticas que habrían hecho sonrojar a Bernie Madoff. Con los *baby boomers* envejeciendo, la Oficina de Presupuesto del Congreso calcula que sólo los gastos del proyecto de ley para ayudas sanitarias aumentarán un 60 % durante la próxima década. El déficit puede ser todavía manejable en estos momentos, pero los Estados Unidos van a tener que elegir entre reducir el gasto público, subir muy significativamente los impuestos o ir dando tumbos de crisis en crisis.

Cada seis meses, el Fondo Monetario Internacional publica su *Monitor Fiscal* en el que la Tabla Estadística 13 tiene el emocionante título de *Economías desarrolladas: ilustración de las necesidades de ajuste basadas en los objetivos de deuda a largo plazo.* La última columna intenta calcular, una vez contabilizado el gasto relacionado con el envejecimiento de la población, qué cantidad deben recortar los Gobiernos o en cuánto deben aumentar sus ingresos para poder reducir su deuda a niveles razonables en 2030. En Estados Unidos la cifra es el 11,7 % por ciento del PIB; en Japón, el 16,8 %, y en el conjunto de los países miembros del G-20, el 9,3 %. Se pueden discutir algunos de los requisitos que establece el FMI para determinados países. Algunos economistas piensan que son demasiado exigentes con Estados Unidos. Argumentan, por ejemplo, que el Fondo establece un objetivo innecesariamente ambicioso de reducción de la deuda pública (60 % del PIB) y señalan que un pequeño cambio en el crecimiento económico o en los ingresos fiscales supondría una gran diferencia en las perspectivas futuras de

Estados Unidos.[10] Pero las últimas dos décadas de la historia política norteamericana sugieren que sería una locura apostar por la capacidad del país para aumentar los impuestos. Incluso si se pudiera conseguir de alguna manera equilibrar la balanza de pagos, sin una seria reforma de su sector público Estados Unidos se convertirá en «un conglomerado de compañías de seguros protegido permanentemente por un gran ejército»,[11] con todo el dinero gastado en prestaciones y Defensa, y nada para educación o cualquier otra cosa.

No es arriesgado predecir que el Estado occidental deberá concentrarse en deshacerse de muchas cosas, bastantes más de las que la mayoría de la gente cree. En algunos lugares, aquellos en los que los gobiernos han gestionado sus finanzas de forma espectacularmente errónea, como en Grecia y algunas ciudades de Estados Unidos, este abandono del Estado ya se ha producido de forma radical. En San Bernardino, los servicios jurídicos del Ayuntamiento ya ha advertido a los ciudadanos que estén preparados «para cerrar bien sus puertas y cargar sus armas», porque la ciudad ya no puede permitirse el lujo de disponer de una fuerza de policía. Incluso la mayoría de los políticos europeos acostumbrados a buscar consensos, reconocen que algo tiene que cambiar: la estadística favorita de Angela Merkel es que la Unión Europea representa el 7 % de la población mundial, el 25 % de su PIB, y el 50 % de su gasto social.[12] Pero las políticas para llevar a cabo estos cambios serán devastadoras; enfrentarán a los gobiernos cuyos problemas de liquidez les obligan a recortar prestaciones sociales con votantes descontentos que quieren conservar sus derechos; a contribuyentes que quieren que sus impuestos les proporciones mejores servicios con los poderosos sindicatos del sector público dispuestos a mantener sus privilegios. Si millones de franceses salieron a las calles cuando el presidente Nicolas Sarkozy subió la edad de jubilación de los sesenta años a los sesenta y dos, sólo Dios sabe lo que pasará cuando François Hollande o su sucesor se vea eventualmente obligado a elevarla hasta los setenta.

Esta batalla tendrá lugar en el corazón de la democracia. A los políticos occidentales les encanta hablar de las virtudes de la democracia e instan a países erráticos, desde Egipto a Pakistán, a que la abracen. Argumentan que el principio «una persona, un voto», es el remedio para todo; desde la pobreza hasta el terrorismo. Pero la práctica de la democracia en Occidente diverge cada vez más del ideal, con el Congreso de Estados Unidos contaminado por el dinero y el sectarismo, los parlamentos europeos a la deriva y los ciudadanos, en general, cada vez más descontentos. La poco edificante verdad es que las democracias occidentales fueron débiles y poco rigurosas cuando, básicamente, se limitaban a conceder cualquier cosa. Los grupos de interés (incluyendo a mucha gente que trabaja también para el Estado) han demostrado ser muy eficientes a la hora de secuestrar a los gobiernos. El ejemplo de Japón es aterrador: durante décadas no logró arreglar su esclerótico sistema político, aun cuando su economía se marchitaba irremisiblemente. La Unión Europea parece estar siguiendo una trayectoria similar.

Si el fracaso es el primer indicador de la necesidad de un cambio en Occidente, el segundo es la competitividad. Pese a las muchas frustraciones con sus gobiernos, los países emergentes están empezando a producir algunas sorprendentes ideas nuevas y, en el proceso, erosionando la ventaja competitiva de Occidente. Quienes buscan soluciones de futuro para los sistemas de salud, pueden descubrir que parte de la respuesta está en el intento de la India de aplicar sistemas de producción en masa a los hospitales, del mismo modo que el programa de Brasil de transferencias condicionadas de renta es parte del futuro de la asistencia social. Pero es algo más profundo. El sistema asiático de raíz china ofrece un nuevo modelo de gobierno que desafía a dos de los valores más preciados de Occidente: el sufragio universal y la generosidad de arriba hacia abajo. Esta «alternativa asiática» es una extraña mezcla de autoritarismo y gobierno pequeño, perfectamente simbolizada por Lee Kuan Yew, el inamovible líder de Singapur. Kuan Yew no es sólo

un crítico severo del sistema democrático sin restricciones de Occidente, sino también del Estado del bienestar, que compara con un bufet del que se puede comer gratis todo lo que se desee. Cosas que debían haber sido exclusivamente para los más pobres, como la matrícula gratuita en las universidades y la asistencia sanitaria a las personas mayores, se han convertido en derechos adquiridos por las clases medias, cada vez más costosos y más difíciles de financiar. China está tratando de seguir a Singapur y no a Occidente, tanto en bienestar social como en el modelo de democracia. En los últimos dos años ha ampliado la cobertura de pensiones a 240 millones de personas adicionales, básicamente población rural, lo que es mucho más que el número total de norteamericanos que se benefician del sistema público de pensiones, pero claramente quiere evitar los excesos de Estados Unidos.

Es fácil encontrarle agujeros al modelo asiático –y nosotros señalamos muchos en este libro–. Singapur es muy pequeña. La eficacia gubernamental de China se desmorona en el ámbito local. Hasta ahora, el mundo emergente no ha aprovechado la oportunidad de dar el gran salto adelante que le ofrecía la tecnología. Brasil se encamina hacia una crisis de las pensiones que podría incluso empequeñecer a las de Grecia o Detroit. La India tal vez tenga algunos de los hospitales más innovadores del mundo, aunque tiene las peores carreteras y los políticos más incapaces. Pero no creamos que el mundo emergente se encuentra muy por detrás de nosotros. Los burócratas de la CELAP tienen razón: los días en que Occidente tenía el monopolio de los sistemas inteligentes de gobierno hace tiempo que se acabaron.

Esto apunta a la tercera fuerza: la oportunidad de «hacer gobierno» de una manera mejor. La crisis del Estado occidental y la expansión de los países emergentes llegan en un momento propicio: las nuevas tecnologías ofrecen una gran oportunidad para mejorar significativamente los sistemas de gobierno, pero también es una gran oportunidad para hacerse algunas viejas preguntas como, por ejemplo, la más básica de todas: «¿Para qué sirve el Estado?». Al

igual que en las anteriores revoluciones, la amenaza es clara: la bancarrota, el extremismo, la deriva. Pero también lo es la oportunidad: la posibilidad de modernizar una institución que hemos sobrecargado de responsabilidades.

¿Por qué son importantes las ideas?

¿Cómo se debe cambiar el Estado? Creemos que cualquier respuesta debe implicar dos cosas: una, enraizada en el pragmatismo, y la otra, en los principios políticos.

La respuesta pragmática, que todo el mundo de cualquier tendencia debe aprovechar, se centra en la mejora de la gestión y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información. Hace cincuenta años, las empresas padecían los mismos problemas de obesidad que ahora sufren los Estados. El mundo empresarial ha cambiado radicalmente desde entonces, adelgazando, buscando otros enfoques y desjerarquizándose. También lo pueden hacer los gobiernos. El Estado sigue atascado en la era de la integración vertical, de cuando Henry Ford consideraba que tenía sentido criar las ovejas con cuya lana se fabricaba la tapicería de los asientos de sus coches. Los gobiernos son muy malos a la hora de difundir ideas de éxito. No hay ninguna razón por la que las escuelas de California tengan que ser mucho peores que las de Finlandia o Singapur, especialmente si se tiene en cuenta que California gasta más por alumno. Si todos los institutos de secundaria norteamericanos fueran tan buenos como los de Massachusetts, Estados Unidos se habría colocado en el cuarto lugar en los rankings PISA de 2012 para la lectura y en décimo lugar para las matemáticas, en lugar del diecisiete y el vigésimo sexto, respectivamente. En Italia, Trento tuvo una de las valoraciones más altas del mundo en matemáticas, pero Calabria iba dos años por detrás. Los gobiernos son también pésimos cuando se trata de autocontrolarse. Pensemos en los miles de páginas del

informe Dodd-Frank sobre las reformas financieras. Simplemente miremos los datos. La Oficina Nacional de Estadística de Gran Bretaña calcula que la productividad en el sector privado ha aumentado un 14 % entre 1999 y 2013. Por el contrario, la productividad en el sector público se redujo en un 1 % entre 1999 y 2010. Los gobiernos tienen que aprender de los mejores sistemas de gestión de la misma manera que las empresas aprendieron de los métodos de producción de Toyota en la década de 1980.

La tecnología tiene incluso mayor potencial que la gestión. Internet ha revolucionado todo lo que ha tocado, desde el negocio de los periódicos hasta el comercio de barrio. Sería extraño que no revolucionara también el Estado. La revolución de las Tecnologías de la Información está incluso robándole al Estado algo que constituía una de sus fuentes de poder: el hecho de poseer más información que nadie. La revolución es también un posible remedio para lo que se conoce como la «Enfermedad de los costes de Baumol». William Baumol, un economista estadounidense, argumentó que era imposible reducir el tamaño del Estado ya que se concentra en las zonas de trabajo intensivo, como la atención sanitaria y la educación, donde el gasto continuará aumentando más rápidamente que la inflación. La productividad en el sector público ha sido siempre un problema de difícil solución. Pero los ordenadores e Internet están empezando a hacer por los servicios lo que las máquinas hicieron por la agricultura y la industria. Ahora se puede ver y escuchar de forma gratuita a los mejores profesores y conferenciantes del mundo desde un iPad, en lugar de tener que pagar una buena cantidad de dinero para escucharlos en aulas malolientes.

Defender la causa de una mejor gestión debería ser algo absolutamente apolítico. ¿Quién no cree en la necesidad de proporcionar a los más pequeños un buen comienzo en la vida o una jubilación decente a las personas mayores? Pero es poco probable que sea así, porque los principales obstáculos a la modernización provienen a menudo de los sindicatos del sector público, ya sean los

maestros de Estados Unidos o los trabajadores de los ferrocarriles en Francia, que mantienen estrechas alianzas con los partidos de izquierda. De hecho, la izquierda tiene mucho más que ganar que la derecha de las mejoras en la gestión de los gobiernos, por la sencilla razón de que la izquierda cree mucho más en la capacidad de los Estados para mejorar la vida de las personas, especialmente la de los más pobres. No tiene sentido que gente que cree en la capacidad de benevolencia del Estado evite que se contrate a los mejores profesionales (o que se despida a los peores) para que así la maquinaria de la Administración pueda realmente atender a los intereses de los ciudadanos. Consideremos el sorprendente dato que emergió durante el intenso debate que se produjo en Estados Unidos sobre el fallido despliegue de la reforma sanitaria del presidente Obama, conocida como Obamacare: en los últimos diez años, el 94 % de los proyectos federales de Tecnologías de la Información, fallaron; más de la mitad sufrieron retrasos o sobrepasaron los costes presupuestados y un 41,4 % fracasó completamente. El Pentágono gastó más de tres millones de dólares en dos sistemas de asistencia sanitaria que nunca llegaron a funcionar correctamente. Fallaron, en parte, porque las rígidas normas laborales del Gobierno impiden contratar expertos en Tecnologías de la Información y, en parte, porque sus aún más rígidas reglas sobre contratación externa convierten al Pentágono en rehén de los pocos proveedores que tienen los suficientes recursos como para navegar por entre las 1.800 páginas de jerga legal del Reglamento Federal de Adquisiciones. Si la izquierda se toma en serio la defensa del Estado, tiene que empezar por intentar que sea lo más eficiente posible.

Sin embargo, para el futuro Estado hace falta algo más que mejorar la gestión. En algún momento habrá que tomar la gran decisión. No importa lo bien que se consiga hacer funcionar a las Administraciones públicas, seguimos teniendo que afrontar la cuestión de si es ése el Estado que hay que tener. ¿Para qué está el Estado? Ésta es la pregunta que anida en el corazón de un viejo debate, un debate que desapareció durante la fase del «todo lo que

usted pueda comer» de la democracia moderna. Para Hobbes, Leviatán existía para proporcionar seguridad. Para Mill y el radical Thomas Paine, la respuesta era la libertad. Para los fabianos era el bienestar de la humanidad. Pero todos estos pensadores coincidían en que hacía falta responder a la gran pregunta antes de pasar a los detalles prácticos. Ahora estas cuestiones se debaten sólo por piezas separadas. Los políticos modernos son como arquitectos que discuten sobre cómo deben ser las habitaciones individuales de una casa en ruinas, corriendo para arreglar una ventana en un lado, o dar una capa de pintura en una pared, sin pararse a considerar el diseño de todo el edificio. Tenemos que contemplar el diseño de la estructura entera y también pensar a fondo el correcto papel del Estado en una sociedad que cambia rápidamente, como los victorianos hicieron en el amanecer de la era democrática moderna.

En esta gran discusión debemos admitir que partimos de un gran prejuicio: Nosotros trabajamos en *The Economist*, una publicación enraizada en el liberalismo clásico que, por lo general, pone el énfasis en la libertad del individuo (y que, por cierto, fue fundada en el momento de la reinvención victoriana). Por lo general estamos a favor de un Estado más pequeño. Creemos que parte de la comprensión de lo que ha ido mal es reconocer que hay que mantener el Estado bajo control; que a menudo se trata de una herramienta que, dejada a su propia inercia, se expande inexorablemente. Pero éste es un prejuicio que debe ser confrontado con los hechos, no un principio de fe ciega.

Por eso no aceptamos la idea libertaria de que el Gobierno es, en el mejor de los casos, un mal necesario. Demasiado poco gobierno es más peligroso que demasiado gobierno: habría que estar loco para preferir vivir en un Estado fallido como el Congo, donde la ausencia de Leviatán hace la vida verdaderamente «desagradable, brutal y corta», que en un gran Estado bien gestionado como Dinamarca. Al pagar por servicios públicos como educación y atención sanitaria, los gobiernos pueden mejorar su eficacia así como el bienestar de los ciudadanos. El sistema de salud

norteamericano, supuestamente «privado», cuesta más en impuestos a sus ciudadanos y ofrece una peor Sanidad que el de Suecia. Una de las razones por la que Alemania tiene mucho más éxito que Grecia es porque dispone de un Estado bien gestionado, capaz de recolectar los impuestos, proporcionar servicios y obtener el respeto de los ciudadanos. Lo mismo podría decirse de Singapur frente a Malasia, de China frente a Rusia, o de Chile frente a Argentina.

Así que el Estado puede ser un instrumento de civilización. Pero no aceptamos la idea progresista de que no hay nada malo en el Estado que «más Estado» no pueda resolver. Puede haber un caso pragmático en el que, utilizando el gasto público en el corto plazo, se evite que una economía se hunda en la recesión. Pero esto no impide que siga siendo necesario domesticar a medio plazo a Leviatán. El sobrecargado Estado moderno es una amenaza para la democracia. Cuantas más responsabilidades asume Leviatán, peor las gestiona y más gente se indigna, lo que sólo hace que aún pidan más ayuda. Éste es el círculo vicioso de las políticas progresistas. Y más fundamental: el Estado moderno es también una amenaza a la libertad. Cuando el Estado se queda la mitad de todo lo que la sociedad produce, cuando impide que la gente se gane la vida cortando el pelo sin necesitar una costosa licencia, cuando dicta la raza y el género de las personas que un empresario puede emplear, cuando se atribuye poderes draconianos para emprender «guerras» contra el terror, contra los automovilistas que exceden la velocidad permitida, contra el uso de la marihuana, es entonces cuando el Estado ha comenzado a convertirse en un amo en lugar de un sirviente. Leviatán tiene que ser domesticado. Tiene que estar bajo control.

«Todavía no bailamos al ritmo de la nueva canción», dijo John Maynard Keynes sobre otro gran cambio. «Pero un cambio está en el aire.»[13] Eso es también cierto hoy en día. Las democracias occidentales tienen las mejores oportunidades para responder a este cambio. La democracia proporciona a los gobiernos una mayor

flexibilidad, les permite escuchar a la gente. El cambio debe ir en la dirección de una mayor libertad y la democracia es también la forma más libre de gobierno. Pero Occidente corre también el mayor riesgo: escuchar a la gente es una de las razones por las que los Estados están tan sobrecargados, y los políticos están siempre tentados de sobrecargarlo aún más. A veces parece como si en estos momentos la democracia estuviera cavando su propia tumba. Que ahora Occidente escuche a sus mejores o a sus peores instintos es lo que determinará el resultado de la cuarta revolución.

Parte uno

Las tres revoluciones y media

CAPÍTULO 1

Thomas Hobbes y la emergencia del Estado-nación

¿Por qué Occidente ha liderado el mundo durante los últimos trescientos años? ¿Y por qué Europa occidental, una mera probóscide de tierra en el extremo más alejado de la masa continental de Eurasia, fue hasta tal punto pionera de todo aquello que distingue al mundo moderno? Los historiadores han buscado la respuesta a esta pregunta en todo tipo de lugares, desde el Derecho Romano, que establecía el derecho a la propiedad, a la religión cristiana, que sostenía una moral universal. Pero una gran parte de la respuesta hay que buscarla en la maquinaria de gobierno.

Escribir una exhaustiva historia de cómo Occidente estableció su liderazgo en la construcción del Estado sería una tarea monumental: la gran historia del gobierno que Samuel Finer dejó inacabada a su muerte tiene 1.701 páginas.[1] Aquí hemos decidido descartar cualquier intento de completarla. Nuestra intención es la de centrarnos en las tres grandes reinvenciones que han redefinido el Gobierno en Occidente y hacerlo a través del prisma de tres grandes pensadores: Thomas Hobbes (un anatomista del Estado-nación que también allanó el camino para el Estado liberal), John Stuart Mill (filósofo del Estado liberal, que también presagió el Estado del bienestar), y Beatrice Webb (la madrina del Estado del bienestar, que también personificó sus excesos). En el capítulo 7 examinamos la media revolución contra el Estado a través de Milton Friedman, cuyas ideas tuvieron un gran impacto en Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Estos pensadores ocuparon distintas posiciones en el

espectro que va de la teoría a la práctica. Hobbes quería producir una filosofía de la política. Los Webb querían cambiar el mundo. Mill y Friedman ocupan una posición a medio camino entre los dos –produjeron importantes obras de economía política, pero también desempeñaron un activo papel en política, Mill como miembro del Parlamento y Friedman como asesor de presidentes y primeros ministros–. Las teorías filosóficas de Hobbes tuvieron un profundo impacto en la naturaleza del Estado mientras que el incansable activismo de los Webb descansaba en firmes fundamentos filosóficos. Y los cuatro (o cuatro y medio si contamos a Sidney como medio) dieron respuestas sorprendentemente distintas a la pregunta que yace en el corazón de este libro: ¿Para qué sirve el Estado?

Así que no nos disculpamos por el hecho de concentrarnos en gente de ideas. Sí en cambio porque los tres primeros de estos pensadores sean británicos y el cuarto esté estrechamente identificado con un primer ministro británico. Pero ocurre que Gran Bretaña ofrece una columna vertebral para esta parte de nuestra historia y fue pionera de muchas de las ideas, buenas y malas. Ningún otro país proporciona un mejor ejemplo de las vueltas que ha dado el Estado occidental durante los últimos cuatrocientos años.

El nacimiento de Leviatán

Determinar la fecha de cualquier gran cambio es difícil. Virginia Woolf lo hizo de manera memorable en su ensayo sobre el advenimiento de la modernidad:

> En o alrededor de diciembre de 1910 el carácter humano cambió. No estoy diciendo que uno saliera al exterior, como saldría al jardín, y viera que una rosa había florecido o que una gallina había puesto un huevo. El cambio no fue tan repentino y definido como esto. Sin embargo, hubo definitivamente un

cambio. Y puestos a ser arbitrarios, fechémoslo en torno al año 1910.[2]

Por la misma razón, fechemos en mayo de 1651 el momento en que cambió el pensamiento político.[3] Porque fue entonces cuando Thomas Hobbes publicó su *Leviatán* y con él nació el concepto moderno de Estado-nación.

Hobbes no fue el primero en basar su teoría política en una visión poco amable de la naturaleza humana: ese honor pertenece a Nicolás Maquiavelo. Tampoco fue el primero en basar su teoría en el razonamiento deductivo: atribuyámoselo a Tomás de Aquino. Tampoco lo fue en centrarse en el Estado-nación en lugar de en la ciudad-Estado o la Cristiandad: eso lo hizo Jean Bodin. Pero Hobbes fue el primero en reunir estas tres cosas en un solo volumen. Y en añadirle la explosiva idea de un contrato social entre gobernantes y gobernados. Si el Estado moderno es una de las grandes creaciones del ingenio humano, su documento fundador es el *Leviatán*.

La idea central del *Leviatán* es que el primer deber del Estado es proporcionar ley y orden, el elemento central del bien común, el que rescata al hombre de la miseria y hace posible la civilización humana. Hobbes llegó a su conclusión a través de una lógica implacable. Desmontó pieza por pieza la sociedad, del mismo modo que un mecánico podría desmontar un coche para descubrir cómo funciona. Lo hizo preguntándose cómo sería la vida en el «estado de Naturaleza». Hobbes no tenía tiempo para la idea de Aristóteles de que el hombre era, por naturaleza, un animal social. Por el contrario, pensó, por naturaleza, que el hombre era un pequeño átomo de ego empujado tanto por el miedo como por la codicia. Tampoco dispuso lugar alguno para la noción feudal de los roles sociales predeterminados, según la cual los hombres habían sido diseñados por la Naturaleza sea para dar órdenes, si habían nacido con suerte, o para cortar leña y portear agua, si no había sido el caso. Los hombres, argumentó, están impelidos a asociarse entre sí, no por sus afectos ni por su pertenencia a determinadas clases sociales,

sino por el miedo por su seguridad. En el «estado de Naturaleza», los hombres de Hobbes intentan constantemente aprovecharse unos de otros, atrapados en una «guerra de todos contra todos» y condenados a una «vida brutal, desagradable y corta». «No era un retrato del hombre con sus imperfecciones», observó en cierta ocasión George Will, un moderno conservador americano, era «un retrato de sus imperfecciones».[4]

La única forma de escapar de una permanente guerra civil, argumentó Hobbes, es renunciar al derecho natural de hacer lo que te plazca y construir un soberano artificial: un Estado cuya función es la de ejercer el poder, cuya legitimidad radica en su eficacia, cuyas opiniones son verdad, y cuyas órdenes son justicia –un Gran Hermano vestido de filósofo–. No hay espacio para la oposición en este «Leviatán»: eso amenazaría al hombre con volver a las «miserias de la vida sin gobierno». El único derecho que el individuo conserva es el de salvar su vida en circunstancias extremas: dado que el propósito del Estado es proteger la vida, no se le puede permitir que te abandone.

A pesar de su rigor lógico, el argumento de Hobbes era también emocional, producto de sus experiencias personales. Disponía de todos los datos para saber con qué facilidad una vida ordenada podía disolverse en la barbarie y el caos. Hobbes nació de forma prematura en 1588, con su madre aterrorizada por la combinación de una fuerte tormenta y el rumor de que la Armada española había desembarcado. (Hobbes escribió en su autobiografía que «en ese momento mi madre estaba tan llena de miedo que parió gemelos: a mí y, conmigo, el miedo».)[5] Su padre era un clérigo de educación escasa instalado en uno de los barrios más pobres de Wiltshire, que pasaba más tiempo en la taberna local que en su iglesia, y que finalmente se vio obligado a convertirse en fugitivo.[6] La Inglaterra isabelina siempre estuvo bajo amenazas como la que representaba la Armada de Felipe II. Y la paranoia, avivada por el conflicto religioso, continuó bajo Jacobo I: no hay más que recordar la Conspiración de la Pólvora de 1605. En 1640 cayó el régimen

autocrático pero endeudado de los Estuardo. La guerra civil resultante entre Carlos I y sus enemigos Puritanos en el Parlamento terminó en regicidio y dictadura, y se llevó las vidas de un mayor porcentaje de la población británica que la primera guerra mundial. Entre los caídos estaba Sidney Godolphin, uno de los mejores amigos de Hobbes y el hermano del hombre a quien dedicó su libro.

Hobbes se protegía de las incertidumbres de la vida buscando amparo en patrones poderosos. Poco después de graduarse en Oxford (donde, según él mismo cuenta, pasó más tiempo cazando grajos con trozos de queso que estudiando) consiguió trabajo como tutor privado de la familia Cavendish. Esto le proporcionó acceso a un estilo de vida aristocrático: la cetrería y la caza y acompañar a su alumno, William Cavendish, en su *grand tour*. De hecho, fue mientras estaban en el extranjero, en 1628, cuando Hobbes, que tenía cuarenta años, consiguió un ejemplar de la *Geometría* de Euclides (actualmente conocido como *Elementos*) y lo abrió en su proposición 47, un rompecabezas geométrico conocido como el Teorema de Pitágoras, que sigue siendo muy querido por los masones. Muestra tres cuadrados con un triángulo en el espacio vacío que queda entre ellos. «Por Dios –exclamó Hobbes–, esto es imposible.»[7] Quedó atrapado. El diletante sin rumbo se convirtió en un filósofo de pleno derecho. «El extremo placer que saco del estudio –escribió– supera en mí a todos los demás apetitos.»[8]

Desde el primer momento las ideas de Hobbes resultaron controvertidas y, consiguientemente, peligrosas. Era un monárquico con ideas heréticas sobre la fuente de la legitimidad de la monarquía, y un absolutista con un gusto por las ideas subversivas. En 1640, habiendo vivido ya una década más que la media que le correspondía a un inglés, Hobbes huyó de Inglaterra a París y pasó los siguientes once años ganándose la vida como profesor de exiliados monárquicos, incluyendo el más regio de todos: el futuro Carlos II. Más tarde, cuando finalmente publicó *Leviatán* en 1651, tuvo que huir de nuevo al Londres de Oliver Cromwell porque su evidente desprecio por la religión había conseguido irritar a

demasiados miembros del séquito del rey. Hobbes sólo se sintió seguro cuando Carlos II recuperó su trono en 1660 y decidió proteger a su antiguo tutor, perdonándole sus coqueteos con Cromwell y sus diatribas anticlericales. Le concedió una generosa pensión de cien libras anuales y ordenó que se le diera «libre acceso a Su Majestad».

A primera vista gran parte de *Leviatán* aparenta ser completamente ajeno a nuestros tiempos; un libro que parece justificar el poder absoluto, escrito por un fugitivo en un momento en que la vida era salvaje y breve. Pero no se dejen engañar. La pertinencia actual del libro surge de la misma fuente que sus antagonismos. *Leviatán* era un auténtico documento moderno.

Hobbes fue el primer teórico de la política que basaba sus argumentos en el principio de un contrato social. No tenía tiempo para el argumento monárquico de que el poder procedía de un derecho divino o de la sucesión dinástica: argumentó que Leviatán podría tomar tanto la forma de un parlamento como la de una monarquía y que la esencia de Leviatán era el Estado-nación y no las colecciones de territorios propiedad de familias. Los actores centrales del mundo de Hobbes son individuos racionales que tratan de establecer un equilibrio entre su deseo de libertad y su miedo a la destrucción. Y lo consiguen a través de un contrato social: renuncian a sus derechos secundarios a fin de garantizar el derecho más importante, el de la autopreservación. El Estado se hace en última instancia para los sujetos, en lugar de los sujetos para el Rey. El frontispicio de Leviatán muestra un poderoso rey compuesto de miles de hombres diminutos.

Hobbes dejó espacio para una sorprendente cantidad de libertad individual.[9] El soberano podía tener el derecho de legislar sobre lo que quisiera. Pero el derecho no implicaba un deber o una preferencia: los buenos soberanos gobernaban con delicadeza y actuaban como si estuvieran limitados por un orden liberal y constitucional. Los gobiernos no tenían que decirle a la gente qué trabajo tenían que hacer. La gente se organizaría espontáneamente

para evitar la inanición. Hobbes argumentó que en una sociedad comercial, el Estado debía proporcionar dos tipos de asistencia: leyes y orden para agilizar las transacciones comerciales y prevenir el fraude, y un mínimo Estado del bienestar para cuidar de las víctimas de la sociedad.

Para los monárquicos, Hobbes también era un peligroso igualitarista. El «estado de Naturaleza» era como un ácido aplicado a la jerarquía social; algunos hombres podrían tener más títulos y ropa más elegante que otros, pero en el estado de Naturaleza eran todos más o menos iguales. El más pequeño podía matar al más grande usando la astucia. Hobbes fue también un materialista cabal que rechazó cualquier justificación religiosa del statu quo. «El universo es corpóreo –escribió en *Leviatán*–, todo lo que es real es material, y lo que no es material no es real.» La legitimidad del Estado dependía de su capacidad para promover los intereses materiales del hombre: todo lo demás era simple ilusión.

Hobbes también era moderno en sus métodos. Desde su encuentro con Euclides había tratado de basar su teoría política en el razonamiento científico –de hecho, en la deducción matemática– más que en el empirismo informal de Maquiavelo. «La habilidad de construir y mantener comunidades de intereses (*commonwealths*) se basa en ciertas reglas de Aritmética y Geometría –dijo–, no sólo en la práctica como en el juego del tenis.» El objetivo de *Leviatán* no era asesorar a los cortesanos, como habían hecho Maquiavelo y su contemporáneo Castiglione; era proporcionar una teoría de la política de la misma manera que los mejores científicos proporcionan una teoría de la materia o del movimiento. El resultado causó una profunda incomodidad. La preferencia de Hobbes por la ley y el orden, le convirtió en un enemigo de las fuerzas parlamentarias, mientras que su entusiasmo por el contrato social y el secularismo le enemistó con la causa monárquica. Poco después de la muerte de Hobbes, en su cama, a la edad de noventa y un años, su vieja universidad condenó sus escritos por subversivos y los quemó en la plaza de la Bodleian Library. Pero hoy en día es más probable que

Leviatán sea condenado como una justificación de la opresión que como un ejercicio subversivo. El escultor Anish Kapoor dedicó su trabajo gigante en PVC *Leviathan Monumenta 2011* al disidente chino Ai Weiwei. En la campaña presidencial norteamericana de 2012, el libertario Ron Paul hizo un anuncio en el que demolía *Leviatán*, incluyendo una imagen del famoso frontispicio, preguntándose qué tipo de «contrato social» lleva a un hombre a mandar sobre los otros. El presidente Paul sería presumiblemente una excepción a este reprehensible concepto.

Construyendo Leviatán

Cuando Hobbes publicó *Leviatán*, Gran Bretaña no era la única que sufría guerras civiles. «Estos días son días de agitación –advertía en 1643 Jeremiah Whitaker, un predicador británico–, este temblor es universal: el Palatinado, Bohemia, Alemania, Cataluña, Portugal, Irlanda (...).»[10] Sólo hubo un año libre de guerras entre los Estados europeos durante la primera mitad del siglo XVII (1610) y sólo dos en la segunda mitad (1670 y 1682). A lo largo de la brutal guerra de los Treinta Años –un nombre conseguido por derecho propio– la población de habla alemana disminuyó entre el 25 y el 40 por ciento (la cifra difiere entre las zonas urbanas y rurales), o lo que es lo mismo, entre seis y ocho millones de personas.

Las civilizaciones más avanzadas estaban todas en Oriente. Pekín era la ciudad más grande del mundo, con más de un millón de habitantes. Nanjing, la segunda, la seguía de cerca. Otras seis ciudades chinas tenían más de 500.000 habitantes y muchas más superaban los 100.000. La India tenía tres ciudades que superaban los 400.000 y nueve con 100.000 o más. Estambul tenía 800.000. Sólo tres ciudades europeas –Londres, Nápoles y París– tenían 300.000 y otras diez, 100.000.[11] Los visitantes europeos se sentían intimidados por el enorme Imperio otomano y su deslumbrante capital en el Bósforo. Solimán el Magnífico (que reinó desde 1520 a

1566) se valió tan sólo de una pequeña licencia poética cuando añadió «El Señor de Europa» a su cada vez más larga lista de títulos, que también incluía «Soberano de los Soberanos, distribuidor de coronas a los monarcas del planeta, sombra de Dios sobre la Tierra».[12] El Imperio otomano formaba parte de un arco de países islámicos que se extendía desde Turquía y el mundo árabe hasta los Balcanes, África, la India, Sudeste de Asia y el noroeste de China, empequeñeciendo la Cristiandad.[13] La China Imperial estaba aún más adelantada. El Imperio del Medio tenía aproximadamente el mismo tamaño que Europa, pero estaba unificado por un vasto sistema de canales que conectaba los grandes ríos con varios núcleos de población. Su gobierno parecía construido de manera similar: un país que era al menos tan diverso geográficamente como Europa, con estepas y selvas tropicales, cultivos de arroz aterrazados y altos picos en el Himalaya, era regido por un solo gobernante: el «hijo de los cielos». Los mapas del mundo chinos mostraban el Reino del Medio rodeado de estados vasallos y más allá por los bárbaros cuyos países ni tan sólo merecían la dignidad de tener nombres.

«Pensábamos que el conocimiento moraba en nuestra parte del mundo», escribió Joseph Hall en 1608 después de un viaje a China. «Se ríen de nosotros por ello, y bien que pueden, teniendo en cuenta que ellos, de toda la Tierra, son los hombres con dos ojos; los egipcios, los tuertos, y el resto del mundo, los completamente ciegos.»[14] China funcionaba a una escala mucho mayor que la de Europa. El Barrio Imperial de Pekín tenía una población de 300.000 habitantes, constituida por la familia imperial y sus funcionarios, los eunucos, los guardias, los comerciantes y otros cortesanos. La Armada española, a la que tanto miedo tenía la Sra. Hobbes, no era nada en comparación con las «flotas del tesoro» que el almirante Zheng He había llevado hasta la India, el Cuerno de África, y el estrecho de Ormuz a principios del siglo XV.[15] Los intentos de sistematizar el conocimiento occidental en el siglo XVII, que tanto habían fascinado a Hobbes, palidecían frente al «compendio de

conocimiento» puesto en marcha por el emperador Yongle (1360-1424), de la dinastía Ming, que se basó en el talento de más de dos mil académicos que llenaron más de once mil volúmenes, una obra que se mantuvo como la mayor enciclopedia del mundo hasta que Wikipedia la superó en 2007.

Sin embargo, durante la vida de Hobbes el equilibrio de poder cambió de forma radical. En 1683, cuatro años después de la muerte de Hobbes, los turcos se vieron obligados a levantar su segundo asedio de Viena y contrajeron la infección que los convirtió en el hombre enfermo de Europa. Las potencias asiáticas parecían incluso más ensimismadas. Japón se había aislado completamente del resto del mundo, retirándose a una autosatisfecha contemplación de su propio ombligo. El Imperio mogol de la India había caído en una decadencia tan profunda que, un siglo después de la muerte de Hobbes, unos cuantos miles de empleados de la Compañía de las Indias Orientales fueron capaces de conquistarlo. Las hazañas de Zheng He marcaron el punto más alto de la grandeza de la China premoderna; a partir de 1433, cuando el emperador prohibió los viajes al extranjero y ordenó la destrucción de toda la flota transoceánica, así como la documentación de los logros del almirante, el país más poderoso del mundo se volvió completamente introvertido.

Los nuevos Estados-nación de Europa, por el contrario, se construían volcándose hacia fuera. Los aventureros europeos estaban por todas partes: los británicos, franceses y holandeses en América del Norte, y los españoles y portugueses en América del Sur. Científicos europeos exploraron los cielos. Los barcos europeos navegaron los mares. Las compañías europeas dominaron la India y el Lejano Oriente. En 1500 sólo un loco habría apostado que el futuro pertenecía a Europa. En 1700 sólo un loco habría apostado que perteneciera a cualquier otro lugar.

El secreto de Europa fue que sus estados estaban en un momento especialmente dulce: suficientemente poderosos como para garantizar el orden, pero lo bastante ligeros como para permitir

la innovación. Los príncipes del continente, gradualmente, sometieron dentro de sus propios reinos a los otros centros rivales de autoridad, como la nobleza y la Iglesia. El grado de subordinación variaba de un país a otro. Los estados protestantes transfirieron al rey el halo de santidad del papa. Sin embargo, una serie de monarcas católicos, comenzando por los Reyes Católicos en España y Francisco I en Francia, también lograron establecer iglesias casi nacionales. Francia hizo más que cualquier otra nación para convertir sus aristócratas en perros falderos del rey. Pero había una tendencia generalizada por parte de los reyes a promover a poderosos funcionarios (Thomas Cromwell en Inglaterra, el cardenal Richelieu en Francia, el conde-duque de Olivares en España), que expandieron el poder de los Gobiernos centrales, establecieron sistemas de recaudación fiscales más eficientes y racionalizaron la confusa masa de peajes locales, regulaciones y restricciones que caracterizaban la Europa medieval.

Esto permitió a Europa evitar el problema que condenó a la impotencia a la civilización india: un Estado que era tan débil –o tan «suave», en expresión de Gunnar Myrdal– que la sociedad se disolvía constantemente en pequeños principados; principados que, inevitablemente, eran presa de invasores más poderosos, ya fueran musulmanes o británicos. Al mismo tiempo, incluso los monarcas más poderosos de Europa continuaban siéndolo mucho menos que el emperador chino, cuya vasta burocracia (integrada por las personas más brillantes del país elegidas por riguroso examen) no tenía oposición ni de la aristocracia terrateniente ni de las clases medias urbanas.

En la práctica, los príncipes de Europa no tenían más remedio que compartir el poder con los próceres locales. En tanto que estos próceres, ya fueran ciudades o corporaciones o nobles, aceptaran no desafiar el máximo poder del monarca, gozaban de un considerable nivel de autonomía. Aunque el autocrático Louis XIV pudiera haber afirmado que «*l'État, c'est moi*», muchos otros monarcas se veían a sí mismos como servidores del Estado, en el mismo sentido que

Hobbes había insinuado. Federico el Grande, que en cierta ocasión describió la corona simplemente como «un sombrero que deja pasar la lluvia», consideraba al gobernante como «la primera persona» del Estado: «Se le paga bien para que pueda mantener la dignidad de su puesto. Pero a cambio se le requiere que trabaje con eficacia para el bienestar del Estado».[16] Los gobiernos europeos abrazaron la idea del gobierno basado en la ley en lugar del capricho: «*non sub homine sed sub Deo et lege*». También toleraron la existencia de instituciones representativas como los consejos y los parlamentos, instituciones que en ocasiones tuvieron que pasar por duras pruebas, cuando los monarcas intentaban acumular más y más poder, pero que sin embargo sobrevivieron y resurgieron para hacer valer sus intereses.

Los estados-nación europeos también tuvieron éxito a la hora de controlar el problema que había amenazado con desgarrarlos durante la primera mitad de la vida de Hobbes: las guerras de religión. La Paz de Westfalia en 1648 no sólo puso fin a la sangrienta guerra de los Treinta Años, también estableció un principio radicalmente nuevo en los asuntos europeos: *cuius regio eius religio* (a cada reino, su religión). Los príncipes eran soberanos en lo relacionado con la religión dentro de sus propias fronteras, pero no tenían ningún derecho a interferir en los asuntos religiosos de otros reinos. La Paz de Westfalia estableció finalmente la doctrina de «la razón de Estado» como el principio rector de la diplomacia europea. Las guerras de religión siguieron retumbando, por supuesto: la guerra civil de Inglaterra no terminó hasta el regreso de Carlos II en 1660, y un legado de ese tiempo, el conflicto entre protestantes y católicos en Irlanda, resuena todavía hoy en día. Pero el conflicto sectario ya no era la pieza central de la política exterior europea. En lugar de tratar de difundir la verdad religiosa más allá de sus fronteras, los estados-nación europeos se centraron en competir entre sí por la supremacía secular.

A lo largo de los siglos se produjo una extraordinaria consolidación de los estados europeos, reduciéndose desde un

centenar de entidades soberanas a finales de la Edad Media a unas 25 en el comienzo de la Primera Guerra Mundial.[17] Pero ningún Estado era lo suficientemente potente como para establecer una hegemonía sobre toda la región, en la forma en que los turcos o los chinos lo hicieron; por el contrario, los gobernantes de Europa competían constantemente por conseguir la supremacía. Eso provocó que el foco se centrara fuertemente en el arte de gobernar y en el desarrollo económico.

La búsqueda de seguridad condujo la innovación. Los chinos podían considerarse a sí mismos como el Reino del Medio; los monarcas europeos eran penosamente conscientes de que estaban rodeados de enemigos y potenciales enemigos. Construyeron máquinas militares, adaptando rápidamente la pólvora para fines bélicos, mientras que los chinos la guardaban para la diversión. Convirtieron veleros en «castillos flotantes rodeados por todos lados de baterías de cañones», mientras los chinos abandonaban completamente los barcos de guerra. Si «la guerra hizo el Estado y el Estado hizo la guerra»,[18] como argumentaba Charles Tilly, los europeos hicieron la guerra, y por lo tanto el Estado, mejor que nadie. Los europeos también desarrollaron máquinas diplomáticas que mantenían una constante vigilancia sobre lo que estaba sucediendo en otros países. La competencia interna llevó a los países a tratar de superarse unos a otros, no sólo en el pequeño espacio de Europa, sino también en los océanos. Galeones europeos conquistaron Norte y Sudamérica y crearon vastos imperios que se extendían desde la India hasta el sudeste de Asia.

Europa superó a sus rivales en el comercio y en la competitividad y también los derrotó militarmente. Los gobiernos necesitaban dinero para pagar por esos soldados y marineros y la disponibilidad de dinero dependía, en última instancia, de la salud de la economía o, como dijo Sir Josiah Child, un mercader y político británico del siglo XVII, «los beneficios y el poder deben ser considerados de forma conjunta».[19] En esto, Gran Bretaña marcó el compás y el resto de Europa lo siguió. Los soldados y marineros británicos no

sólo prevalecieron en la mayoría de los conflictos territoriales, sino que también prestaron apoyo a los comerciantes británicos a medida que se expandían cada vez más lejos en el mundo. Gran Bretaña estableció la mayoría de las primeras compañías de responsabilidad limitada del mundo (gracias a sus conexiones con los Cavendish, Hobbes fue miembro de dos de ellas: la Compañía de Virginia y la Compañía de las Islas Somer).[20]

Este modo de pensar a veces promovía políticas mercantilistas. Incluso Gran Bretaña, normalmente la más comprometida de las grandes potencias con el libre comercio, proporcionó a la Compañía de las Indias Orientales el monopolio del comercio con las Indias Orientales y el apoyo total de la Armada británica, porque creía que la compañía podía promover el poder nacional. Pero el mercantilismo europeo estaba normalmente anclado en los derechos de propiedad, incluyendo las patentes, en lugar de ser impulsado por el favoritismo del sultán o el capricho del emperador. Y, en general, el comercio era mucho más libre en Europa que en los imperios islámicos o asiáticos.

Los emperadores chinos alternaban entre sacar provecho de la gallina de oro o matarla. En un momento conseguían enormes rentas del comercio y al siguiente lo prohibían por completo como una amenaza para el orden social. En 1661 el emperador Kangxi ordenó a todos los que vivían a lo largo de la costa sur de China –entonces, como ahora, la región comercialmente más activa del país– a trasladarse 17 millas tierra adentro.[21] Los académicos-funcionarios que gobernaron China durante mil años creían necesario regular las vidas de los seres inferiores que se ganaban la vida comprando y vendiendo. Étienne Balázs, el gran sinólogo franco-húngaro-alemán, argumentó que el «Estado Moloch», y su obsesión por regular hasta los más pequeños detalles de la vida, mató cualquier posibilidad que China hubiera tenido a largo plazo de competir con Europa:

> Hay regulaciones para la ropa, regulación para la construcción pública y privada (las dimensiones de las casas); los colores que

> uno lleva, la música que escucha, los festivales: todo está regulado. Hay reglas para el nacimiento y reglas para la muerte; el Estado providencial controla minuciosamente cada paso de sus súbditos, desde la cuna hasta la tumba. Es un régimen de papeleo y acoso, infinito papeleo e infinito acoso.[22]

El orgullo chino por su superioridad derivó inexorablemente en falta de interés por el resto del mundo. En septiembre de 1792 el rey Jorge III envió una delegación comercial a China encabezada por Lord George Macartney, que portaba numerosos regalos incluyendo telescopios, relojes, barómetros, un carruaje con suspensiones y pistolas de aire comprimido. El emperador chino Qianlong, primero hizo esperar durante meses a los delegados y cuando finalmente aceptó recibirlos, dio la famosa respuesta desdeñosa.

> Nunca hemos valorado los artículos ingeniosos, ni tenemos la más mínima necesidad de las manufacturas de su país. Por tanto, oh Rey, en cuanto a su petición de enviar a alguien para que permanezca en nuestra capital, como que no está en armonía con los reglamentos del Celeste Imperio, consideramos que no representa ninguna ventaja para su país.[23]

No era sólo por una actitud diferente ante los «artículos ingeniosos» sino también ante la apertura a las ideas y el entusiasmo de lo que ahora llamaríamos innovación tecnológica. Los chinos produjeron una sucesión impresionante de «primeras veces» (los primeros relojes y telescopios, así como la pólvora), pero una y otra vez fracasaron en su intento de aprovecharse de sus invenciones. De hecho, los últimos emperadores se hundieron en un sopor intelectual tan profundo que los jesuitas que visitaban China tuvieron que construir telescopios y otros «instrumentos celestes» para sus anfitriones chinos. Paralelamente, los países islámicos denunciaban la Ciencia en nombre de la religión, fomentando que los clérigos quemaran libros y escuelas y se concentraran en obligar

a sus alumnos a aprender de memoria el Corán. «En el Islam, Dios es el César», observa Samuel Huntington. «En China y Japón, César es Dios; en la Iglesia ortodoxa, Dios es el socio menor de César. La separación y los repetidos enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado que caracterizan la civilización occidental, no han existido en ninguna otra civilización.»[24]

La segunda mitad del siglo XVII vio una revolución intelectual en Europa; la nueva filosofía empezó a echar raíces y los reyes se convirtieron en mecenas de las ideas, y la ciencia devino una profesión capaz de poner en cuestión cada vez más principios.[25] Los gobernantes europeos se habían hartado de las ortodoxias religiosas. También se dieron cuenta de que no podrían sobrevivir a la brutal competencia con sus vecinos si perdían la carrera de los cerebros. Así, empezaron a competir en el mecenazgo de las ideas de la misma forma que antes competían por defender la ortodoxia. La decisión de Carlos II de dar carta de naturaleza a la Royal Society en 1660 estableció rápidamente una moda en toda Europa.

El fermento de las ideas científicas fue acompañado de un fermento de las ideas políticas. *Leviatán* fue una primera andanada en el acalorado debate político sobre la naturaleza del poder. John Locke (1632-1704), que empezó sus estudios en Oxford un año después de la publicación de *Leviatán*, estaba de acuerdo con Hobbes en que la sociedad era el resultado de un contrato social, pero modificó su gélida visión de varias maneras. Locke pensaba que el estado de Naturaleza era armonioso y no marcado por el conflicto. Dios había dotado a los seres humanos con talentos y habilidades y les había proporcionado una variedad de recursos para utilizarlos. Locke señaló que los estados también podían causar conflictos en lugar de solucionarlos. La historia de todas las sociedades existentes hasta entonces era una historia de guerras y conflictos generados por la ambición de los gobernantes. Locke pensaba que las personas delegaban el poder en un soberano por razones de conveniencia y no sólo por miedo, así que debían entregarle mucho menos. ¿Por qué darle al Estado carta blanca para gravarle a uno con impuestos

o para interferir con sus pertenencias? «... porque la preservación de la propiedad es el último fin del gobierno», argumentaba Locke.[26]

La Revolución Gloriosa de Gran Bretaña de 1688 representó el intento más exitoso de frenar la ambición de los gobernantes en Europa. Jacobo II, un católico, intentó recuperar algunos de los poderes que la Corona había perdido en la guerra civil. También trató de alinear más estrechamente a Gran Bretaña con la mayor potencia católica de Europa: Francia. La revolución acabó con Jacobo siendo reemplazado por Guillermo de Orange, un protestante convenientemente casado con María, la hija protestante de Jacobo, pero en unos términos que limitaban los poderes de la Corona. En febrero de 1689 el Parlamento le presentó a Guillermo el Bill of Rights que enumeraba «los antiguos derechos y libertades de la nación» y le recordaba que él necesitaba el consentimiento del Parlamento para recaudar impuestos, suspender las leyes o formar un ejército. Los derechos de propiedad y de una élite terrateniente empezaban a prevalecer sobre los del rey. John Locke, que regresó del exilio con María en 1688, fue un enérgico partidario del nuevo régimen; fue también uno de los inversores en el logro más importante del nuevo régimen: la creación del Banco de Inglaterra en 1694, que preparó el camino para la emergencia de Gran Bretaña como la superpotencia económica del mundo.[27]

La Revolución Gloriosa fue un punto de inflexión en el desarrollo del Estado liberal moderno: puso fin a cualquier posibilidad de que Gran Bretaña se convirtiera en un Estado absolutista según el modelo francés, al tiempo que dejaba espacio para que los radicales pudieran quejarse de la extravagancia del Gobierno británico.[28] Una buena medida para evaluar el radicalismo de un británico en el siglo XVIII era saber hasta dónde quería llegar en la disminución de Leviatán. Para algunos pensadores esto sólo era incidental: Adam Smith (1723-1790) creía que el mercado era el verdadero motor del progreso y que el Estado debía mantenerse al margen. Su compatriota escocés David Hume (1711-1776) se centró en la división de poderes y el Estado de derecho. Un ataque mucho más

directo al Estado lo protagonizó Thomas Paine (1737-1809), que creía que la gente gestionaba sus asuntos de manera razonable a menos que fueran engañados por sacerdotes o intimidados por sus gobernantes. Tanto en *Common Sense* (Sentido Común) (publicado en Estados Unidos poco antes de la Revolución americana) como en *The Rights of Man* (Los derechos del hombre) (publicado en Inglaterra poco después de la Revolución francesa) Paine desestimaba el Estado considerándolo un parásito. «La sociedad la producen nuestros deseos, y el gobierno, nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad positivamente mediante la unión de nuestros afectos, la segunda lo hace negativamente restringiendo nuestros vicios», escribió en un famoso pasaje. «La sociedad en todos los estados es una bendición, pero el Gobierno aún en su mejor estado no es más que un mal necesario»,[29] escribió en otro. Paine reducía el Estado a poco más que un instrumento para la extracción de los impuestos del resto de la sociedad con el fin de usarlos para mantener las extravagancias de los ricos y las frivolidades de la corte.

En gran parte del Continente el debate sobre el tamaño del Estado se mantenía todavía en un segundo plano. Holandeses y escandinavos compartían las preocupaciones de Gran Bretaña. Unos cuantos liberales del Continente emitieron advertencias similares. Pero en su mayor parte, la atención se centró en lo que se consideraban cuestiones más profundas. En *El contrato social* (1762), Jean-Jacques Rousseau puso a Hobbes cabeza abajo argumentando que «el hombre nace libre y en todas partes se encuentra encadenado». Para Rousseau, el objetivo adecuado de la política no era constreñir el Leviatán, sino asegurarse de que está regido por «la voluntad general». Esto le convirtió en un pensador más democrático que Locke, pero también difuminó la línea que separa la liberación y el totalitarismo, con consecuencias desastrosas. Thomas Carlyle lo resumió certeramente: la segunda edición de *El contrato social* fue encuadernada con la piel de quienes se habían reído de la primera edición.[30]

Estas ideas eran más que simples especulaciones. «Tenemos en nuestras manos el poder de empezar el mundo de nuevo»,[31] decía Paine, y durante un par de décadas del siglo XVIII éste parecía ser el caso. En América, los Padres Fundadores recurrieron a la tradición liberal inglesa cuando armaban el modelo de su nuevo país. Aceptaron la visión de Hobbes de que los hombres no eran ángeles, pero llegaron a una conclusión opuesta: en lugar de concentrar el poder en manos de un Estado soberano, había que dividirlo tanto como fuera posible, permitiendo a las facciones que se controlaran y equilibraran unas a otras. También aceptaron la visión de Locke de que el objetivo más importante del Gobierno era proteger el derecho de los individuos a perseguir sus propios fines –particularmente la vida, la libertad y la felicidad; todas ellas, por supuesto, ligadas a la protección de la propiedad–. Lo más distintivo del nuevo Estado americano era la división de la soberanía entre distintas ramas y niveles de gobierno.

Aquello representó una concepción radical. Los revolucionarios americanos produjeron la más perfecta realización de la idea liberal. Estados Unidos era «la tierra del futuro, en la que a lo largo de los tiempos que tenemos ante nosotros se revelará la carga de la Historia del mundo», como G. W. F. Hegel dijo más tarde. Pero a finales del siglo XVIII, Estados Unidos era un país escasamente poblado en la periferia del mundo civilizado. El centro del mundo civilizado seguía siendo Europa y allí la revuelta americana se vio ensombrecida por un acontecimiento mucho más sangriento.

La Revolución francesa sacudió Europa en sus cimientos. Constituyó un ataque frontal a los principios fundadores de la vieja Europa: el gobierno de los reyes y nobles en los asuntos terrenales y de los sacerdotes en los espirituales. Proclamó un conjunto de principios totalmente diferente: la idea de que todos los hombres fueron creados iguales y de que todos los argumentos deben ser sometidos a la prueba de la razón. Y encumbró a Jean-Jacques Rousseau como su filósofo de referencia, del mismo modo que la Revolución rusa abrazó a Marx: *La Declaración de los Derechos del*

Hombre y del Ciudadano de 1789 incluía pasajes enteros del gran libro de Rousseau, e incluso una sección de París fue bautizada «Contrato Social».

La revolución se extendió por toda Europa. Pero al tiempo que se extendía, sus principios fundadores eran socavados desde dentro: la regla de la razón llevó a la regla de la guillotina y el gobierno del pueblo a la dictadura de los ideólogos. El Terror de 1792-1793, durante el cual la revolución devoró a sus propios hijos, en la descripción de uno de los revolucionarios, dio origen a la búsqueda de un orden más sostenible. Napoleón se convirtió en emperador y distribuyó títulos reales a sus hermanos y hermanas. La Restauración borbónica de 1814 completó la vuelta al statu quo. A diferencia de sus homólogos americanos, los revolucionarios franceses nunca abordaron la cuestión de la limitación del poder del Estado. Simplemente decapitaron al antiguo régimen y reemplazaron reyes y nobles con nuevos funcionarios.

Así que para entender la floreciente revolución liberal vamos a dejar a un lado Estados Unidos y Francia y regresar a Gran Bretaña, el corazón del imperio más poderoso del mundo y el vórtice de la Revolución industrial. Los filósofos radicales británicos eran, en cierto modo, tan extraordinarios como los arquitectos de la Revolución americana: tomaron un antiguo país, incrustado en tradiciones históricas, y lo remodelaron de acuerdo con los principios liberales de la eficiencia y la libre competencia. Los liberales victorianos barrieron las restricciones a la energía individual, arrancaron cualquier anomalía que pudiera ejercer un control a la libertad individual, especialmente a la libertad económica, e instalaron la meritocracia en el corazón del gobierno. Aquí, más que en cualquier otro lugar, el Estado hobbesiano abrió las puertas a su mucho más liberal sucesor, que a su vez abrió la puerta al Estado del bienestar.

Un victoriano encarnó este proceso.

CAPÍTULO 2

John Stuart Mill y el Estado liberal

John Stuart Mill es un claro ejemplo de progreso europeo: nacido en 1806, ciento veintisiete años después de la muerte de Hobbes, pertenecía a una Gran Bretaña muy diferente, una Gran Bretaña de mejoras, reforma y optimismo en lugar de la disfunción, el clientelismo y el miedo. Mill no necesitaba el patronazgo de ninguna familia aristocrática como los Cavendish. Su padre, James, él mismo un notable pensador, crió a su hijo para ser un prodigio que pudiera abrirse su propio camino en el mundo. Él siguió una carrera relativamente moderna como hombre de empresa (para la East India Company), fue miembro del Parlamento (representando a Westminster) y un intelectual público (escribiendo en la mayor parte de los grandes periódicos de la época). Mill no tenía experiencias de guerra civil o exilio: comenzó su autobiografía disculpándose por contar la historia de «una vida sin complicaciones como la mía».[1] Las únicas batallas sobre las que Mill escribió fueron las que libró para dominar el griego cuando tenía tres años y el latín a los ocho. Y la única revolución que vio fue la pacífica transferencia de poder de una estrecha aristocracia terrateniente a una élite mucho más amplia y educada que incluía a la familia Mill y también a los Cavendish.

Esto es lo que refleja su pensamiento. La principal preocupación política de Mill no era cómo crear orden a partir del caos, sino cómo garantizar que los beneficiarios de este orden pudieran desarrollar sus capacidades al máximo y con ello alcanzar la felicidad. Su atención se centró en eliminar las barreras a la autorrealización, y

consiguientemente en aumentar lo que más tarde Isaiah Berlin definiría como «libertad negativa». Pero ¿dónde dejaba eso a Leviatán? Para empezar, Mill pensaba que la respuesta era fácil: un Estado mínimo que no interfiriera –el «Estado vigilante nocturno» (una frase que nunca usó, pero que resume su actitud)–. Pero a medida que envejecía comenzó a tener dudas. ¿El Estado que negaba a un hombre pobre una educación decente no restringía también su potencial de felicidad y libertad? Mill personificaba un debate que estaba en el corazón del liberalismo occidental: criado en la convicción liberal pura del Gobierno pequeño, aceptó gradualmente que había razones para un Estado más grande.

Mill fue el producto de un grupo de intelectuales victorianos –los filósofos radicales– que dedicaron sus vidas a configurar una alternativa al antiguo régimen británico de los aristócratas terratenientes y los clérigos anglicanos. Entre ellos estaba el hombre que, de lejos, mayor influencia ejerció sobre él: su padre. James Mill (1773-1836) había nacido en la pobreza en Escocia, pero se había ganado un buen puesto de trabajo en la poderosa Compañía de las Indias Orientales a fuerza de talento y trabajo duro, produciendo un clásico estudio sobre la implicación británica en la India, al tiempo que sacaba adelante a su joven familia colaborando en periódicos y revistas y formaba a su hijo mayor, John Stuart, como un purasangre intelectual. Las grandes consignas de James eran «libertad», «razón» y «esfuerzo», y creía que los poderes tradicionales de Gran Bretaña eran una amenaza a todos ellos.[2] ¿Cómo podría la industria prosperar cuando los ociosos propietarios vivían de los frutos del trabajo ajeno? ¿Cómo podría avanzar la razón científica cuando clérigos ignorantes le decían a la gente lo que tenía que pensar? John Stuart recordaba que una de las lecciones más importantes de su infancia fue que la Reforma protestante significó «la gran y decisiva pelea contra la tiranía de los clérigos por la libertad de pensamiento».[3] También recordaba los debates alrededor de la mesa sobre el sufragio universal, aunque reservado a los hombres mayores de treinta años.

James tenía un motivo práctico para someter a su hijo a tan extraordinario sistema educativo: quería que fuera un «reformador del mundo»,[4] un misil sobrecargado dirigido al corazón del antiguo régimen. Introdujo al joven reformador a un auténtico Tea Party del mejor pequeño gobierno. El padrino de John Stuart, Jeremy Bentham, el inventor del utilitarismo y, según los recuerdos del muchacho, el «hombre más efectivamente benévolo que nunca había conocido», le enseñó que la verdadera prueba de fuego de las instituciones no es cuán duraderas son, sino si proporcionan mayor felicidad a un mayor número de personas. David Ricardo, el economista más importante de Gran Bretaña en aquel momento, le enseñó que la riqueza era algo que podía multiplicarse con el esfuerzo humano y no algo fijado en la forma de unas tierras. Todo el mundo con quien se topaba el precoz joven Mill estaba de acuerdo en que el secreto del éxito residía en liberar a la empresa privada de la mano muerta del Estado, dejando espacio libre para el feliz juego de mentes libres en el mercado libre, en la libertad de pensar y hablar, de preguntar e inventar, para comprar barato y vender más caro.

Los filósofos radicales eran la vanguardia de un movimiento más amplio contra lo que William Cobbett (1763-1835) llamada despectivamente «vieja corrupción». John Wade (1788-1875) compiló *El extraordinario libro negro*, del que se hicieron numerosas ediciones a partir de 1816, que contenía cientos de ejemplos de lugares, pensiones, prebendas, nepotismos y acumulación de funciones en la Corte, la Iglesia, los departamentos gubernamentales, las instituciones coloniales, las corporaciones municipales, gremios, cofradías, el poder judicial, el estamento militar y así sucesivamente. En 1830 una publicación radical señalaba que dos familias, los Grenville y los Dundas, «habían obtenido durante los últimos cuarenta años más dinero sólo en sinecuras de lo que había costado durante el mismo tiempo mantener todo el Gobierno de los Estados Unidos».[5] Un verso popular comenzaba con la copla:

¿Qué es un noble? Una cosa inútil
Un juguete costoso, para complacer a un rey...

Se pasó a describir a la nobleza como «una chatarra», «un vistoso desfile», «un íncubo», «un zángano» y «un mendigo que vive del erario público». Los novelistas también entraron en el juego. Charles Dickens caricaturizó el sistema jurídico británico como una grotesca pérdida de tiempo en *Casa desolada* (1853), y en *La pequeña Dorrit* (1857) creó «la oficina de los circunloquios», un departamento del Gobierno dedicado a obstruir el progreso.

La vida de Mill estuvo ligada al cambio más importante en la naturaleza del Estado británico desde la época de Hobbes: una revolución silenciosa que reemplazó el antiguo régimen de privilegios, clientelismo y compra por el Estado capitalista. En 1815-1870 diversos gobiernos abolieron una serie de leyes e instituciones contrarias al principio de libre comercio de bienes, incluyendo la Compañía de las Indias Orientales, la preferencia del azúcar de las Indias Occidentales, las proteccionistas Actas de Navegación y las Leyes del Maíz. También abolieron una serie de afrentas a la meritocracia. En el pasado, los británicos poderosos habían considerado los puestos en el Gobierno como si fueran su propiedad privada, algo que podían comprar y vender a su antojo o utilizar como instrumentos de clientelismo o simplemente disfrutarlos sin trabajar. En 1784 un empleado se quejó de que uno de los dos abogados del personal del Tesoro no había ido a trabajar desde 1744.[6]

Los victorianos exigieron que los cargos públicos fueran elegidos en base al mérito en lugar de por conexiones familiares. De manera más general, insistieron en que el Estado resolviera los problemas en lugar de simplemente recaudar impuestos. Las ciudades en continuo proceso de crecimiento fueron equipadas con sistemas de alcantarillado y «*bobbies*» (como fueron conocidos los policías por el nombre de su inventor, Sir Robert Peel). Se construyeron

ferrocarriles y se pavimentaron las carreteras. Whitehall ordenaba. El derecho a voto se amplió.

Cuando nació Mill, el derecho a voto (la franquicia) estaba limitado a los propietarios masculinos miembros de la Iglesia de Inglaterra (alrededor de uno de cada siete hombres) y el país estaba lleno de lo que se conocía como «burgos podridos», distritos electorales controlados por poderosos caciques. Una sucesión de leyes de reforma y de emancipación amplió la franquicia, de modo que en 1884 el electorado incluía a dos de cada tres hombres. Las reformas victorianas produjeron algo extraordinario: el Estado británico se redujo en tamaño pese a que tuvo que gestionar los problemas derivados de la rápida industrialización de la sociedad. Los primeros victorianos allanaron el camino para ello desligándose de guerras en el extranjero y haciendo un asalto provisional a la «vieja corrupción». Los ingresos brutos procedentes de la totalidad de los impuestos se redujeron de poco menos de 80 millones de libras en 1816 a bastante menos de 60 millones en 1846, pese a que la población aumentó en casi un 50 por ciento.[7] La segunda generación de victorianos amplió estas ganancias consolidando el poder del Gobierno sobre el Tesoro y aplicando una política de «paz y contracción». William Gladstone fue el corazón de esta segunda fase, primero como ministro de Hacienda desde 1852 a 1855 y de 1859 a 1866, y luego como primer ministro en cuatro ocasiones. Fervientemente convencido de que lo mejor era que el dinero «fructificara en los bolsillos de las personas», acarició el sueño de reducir a cero el impuesto sobre la renta (aunque no consiguió realizarlo, sí que redujo los impuestos durante tres años consecutivos en la década de 1860, de siete peniques a cuatro peniques por libra). También hizo lo que pudo para librar a los trabajadores de cargas impositivas mediante la abolición de las tasas sobre los productos de primera necesidad. Creía que la mejor respuesta a la demanda del Movimiento Cartista de «ningún impuesto sin representación», no era aumentar la representación, sino reducir los impuestos.

Gladstone y otros «economizadores» victorianos forzaron al Gobierno central a sobrevivir con una dieta de pan y agua. Redujeron al mínimo las funciones básicas del Estado y también ahorraron todo lo posible dentro de esas funciones mínimas. Gladstone se enorgullecía de «guardar los cabos de las velas y los recortes del queso para la causa del país», como él decía. Luchó constantemente contra la corrupción y el despilfarro. Incluso indicó a los departamentos del Gobierno que debían utilizar un papel de escribir más barato. Utilizó la transparencia –contabilidad clara y brillante exposición en el Parlamento– como una de sus armas más importantes contra el desperdicio. Mientras que las finanzas públicas del siglo XVIII habían sido básicamente incomprensibles, Gladstone y sus contemporáneos se aseguraron de que fuera lo más fácil posible ver de dónde procedía el dinero y a qué se destinaba.[8] La transparencia era la guardiana de la frugalidad, al igual que la confusión había sido la sirvienta de la extravagancia.

Los economizadores creían que «el Estado no debe hacer nada que pueda ser hecho tan bien o mejor por el esfuerzo voluntario», como Gladstone escribió en un manifiesto del partido. Los hospitales voluntarios deben cuidar de la salud y los sindicatos del seguro de desempleo. Transfirieron las máximas responsabilidades posibles a los gobiernos locales con el argumento de que el gobierno local tenía más probabilidades de detectar el despilfarro y estaba menos dispuesto a tolerarlo. También utilizaron todo tipo de cálculos e incentivos para sacarle el mayor valor posible al gasto público. El Gobierno creó un currículo nacional que enfatizaba la importancia de las tres R* –el Código Revisado de 1862– y se aseguró de que el plan de estudios fuera inculcado en las cabezas de los escolares con una combinación de inspecciones nacionales de los profesores, a los que se pagaría según los resultados.

La segunda generación de victorianos también enfatizó el valor de la meritocracia. En 1854 sir Stafford Northcote y sir Charles Trevelyan presentaron, en tan sólo veintitrés páginas bellamente escritas, un plan de largo alcance para reorganizar la Administración

Pública sobre la base de la abierta competencia.[9] «El gran aumento y acumulación de asuntos públicos» significaba que Gran Bretaña necesitaba un nuevo Estado para los nuevos tiempos. El viejo sistema de patrocinio había permitido a la aristocracia utilizar la Administración del Estado como un vertedero para sus miembros con menos talento, para «el ocioso e inútil, el tonto de la familia, el tísico, el hipocondríaco y quienes tienen tendencia a la locura».[10] En las profesiones bien administradas, argumentaban Northcote y Trevelyan, «los más dotados y hábiles llegan a lo más alto y los torpes e ineficientes se quedan abajo. En las administraciones públicas, por el contrario, la regla general es que todos suben al mismo ritmo».[11] Su solución era reclutar candidatos sobre la base de los resultados obtenidos en exámenes abiertos y luego promoverlos según sus logros. Los exámenes abiertos pondrían a prueba la inteligencia general y no sólo los meros logros académicos de los candidatos. Era también un mensaje de reforma moral, además de eficiencia administrativa. Querían promover las virtudes del trabajo duro y la autosuficiencia y desterrar la «enfermedad moral» de la dependencia y la corrupción. John Stuart Mill era un conocido entusiasta de este modelo y partidario de «una gran y saludable revolución moral» en la que el Gobierno otorgara «sus privilegios de acuerdo al mérito y no a los favores».[12] Muchos de los miembros del viejo orden no eran tan entusiastas respecto a la meritocracia. Los conservadores lograron que las reformas Northcote-Trevelyan no se introdujeran de lleno en la función pública hasta 1870. En cualquier caso, el modelo de Gobierno victoriano era mucho más ágil y mucho más eficiente que sus predecesores.

El compromiso firme de mantener apartado al Estado hizo que los victorianos parecieran simultáneamente duros y tolerantes. Por un lado, los pobres perdían su libertad si perdían su puesto de trabajo. Se podía escuchar la voz de James Mill (y para el caso la de Lee Kuan Yew) en sus sermones sobre la ociosidad. Perder el trabajo significaba un fracaso moral, no el fracaso del mercado. Los indigentes perdieron el derecho al voto y eran consignados a

instituciones de trabajo semipenales con el fin de desalentar la ociosidad y proporcionar incentivos para el trabajo y el ahorro. Por otro lado, los victorianos eran más compasivos cuando se trataba de los extranjeros que pedían asilo político, especialmente después de las fracasadas revoluciones europeas de 1848. El Gobierno renunció a su vieja práctica de abrir el correo de las personas tras una serie de protestas, en 1844, a raíz de la decisión de abrir las cartas de Giuseppe Mazzini, un nacionalista italiano exiliado en Londres. Durante las tres décadas siguientes el Estado se abstuvo por completo de vigilar, tanto a sus propios ciudadanos como a los visitantes: esto a pesar del hecho de que en el Continente la revolución estaba en el aire y que la sociedad atravesaba uno de los más importantes cambios de la historia, cuando millones de personas abandonaban el campo por las ciudades y miles se movilizaban por la ampliación del derecho al voto.[13] Peel insistió en que sus *bobbies* usaran uniformes para distinguirlos de los espías vestidos de civil que eran tan populares en el Continente.

Los victorianos creían que el liberalismo del Estado reducido representaba el fin de la historia. Harriet Martineau escribió una historia de Gran Bretaña en la que argumentaba que el Benthamismo práctico era el motor del progreso. George Grote, otro historiador radical, argumentó que los antiguos griegos fueron radicales filosóficos *avant la lettre*, mostrando las virtudes de un mundo de pequeños estados e individualismo liberal. La Exposición Universal de 1851 fue interpretada como la demostración de los poderes maravillosos del libre comercio. Así era el Imperio británico.

Los movimientos liberales que florecieron en toda Europa a mediados del siglo XIX incorporaron tanto la versión reducida del Estado como el modelo de Westminster. Las revoluciones de 1848 representaron un grito de protesta contra el régimen aristocrático y su extravagancia derrochadora. Para los modernizadores del continente el mensaje era simple: si el país más poderoso del mundo estaba dirigido por personas obsesionadas en reducir el tamaño del Gobierno, ¿por qué ellos tenían que aceptar otra cosa? Gran Bretaña

no era el único modelo. Estados Unidos funcionó como una cámara de eco liberal a través del Atlántico: Alexis de Tocqueville, que recorrió los Estados Unidos en la década de 1830, llegó a la conclusión de que la democracia constitucional de los Estados Unidos funcionaba tan bien que el país no necesitaba otro gobierno que no fueran las reuniones de los ciudadanos en las ciudades. Andrew Jackson (1767-1845) consideraba el Gobierno como el «enemigo» que dedicaba todas sus energías a conseguir privilegios y subvenciones para los poderosos.[14] La *Democratic Review* proclamó en 1838 que «el mejor Gobierno es el que menos gobierna» y señaló que ni el funcionamiento de la oficina de correos, los manicomios o la inspección de las panaderías, entraban dentro de las funciones que deben tener los gobiernos. «Un Gobierno democrático fuerte y activo, en el sentido común del término, es un mal –añadía la *Democratic Review*– que difiere sólo en grado y modo de funcionamiento, y no en su naturaleza, del despotismo (...) el Gobierno debe tener que ver lo menos posible con los negocios y los intereses del pueblo en general.»[15]

Mill estaba en el corazón de este movimiento global. Se convirtió en tan destacado defensor del libre comercio, en sus *Principios de Economía Política*, que un crítico estadounidense lo bautizó como «su satánica majestad del libre comercio».[16] Su libro *Sobre la libertad* (1859) sigue siendo la biblia de los modelos de pequeño Gobierno incluso hoy en día. La única justificación para interferir en la vida de las personas, argumentaba, era para evitar que hicieran daño. De lo contrario, se les debe dejar en paz. Esta visión radical de la libertad no sólo liberó a los individuos para que persiguieran sus propios intereses siguiendo su propio camino, sino que también permitió a la sociedad en su conjunto beneficiarse de las energías de cada una de sus partes. La gran pasión de Mill fue la libertad intelectual. La confrontación sin trabas de las opiniones, a su juicio, promueve tres virtudes al mismo tiempo: la verdad, al eliminar las malas ideas; el buen gobierno, al forzar a los gobernantes a defender sus decisiones; y la autorrealización, al fomentar que la

gente tome un papel más activo en la gestión de los asuntos colectivos.

Para una mirada radical desde el siglo XXI en busca de cómo reformar un Estado superpoderoso y poco eficiente, el siglo XIX británico es un buen punto de partida. Los liberales victorianos produjeron un Estado más barato, más pequeño y más eficiente. Pero antes de que a un congresista republicano se le ocurra intentar cambiar el nombre del aeropuerto JFK por el de JSM, hay que tener en cuenta un hecho: el liberalismo no fue siempre partidario de un Estado reducido. A medida que avanzaba el siglo XIX sus objetivos se ampliaron. El propio Mill, el apóstol de la libertad, fue parte del núcleo de ese cambio.

¿El gran Gobierno liberal?

Mill tenía también otra cara: activista, intervencionista, incluso autoritario. Sus principios de pequeño Gobierno siempre habían estado insertos en un pragmatismo muy británico, por no hablar de un cierto grado de intereses personales. Mill debía su vida cómoda a los males gemelos del patrocinio y el monopolio. Su padre le había conseguido su puesto de trabajo en la Compañía de las Indias Orientales como su inmediato subordinado (y eventual sucesor).[17] Y la Compañía era en sí misma un modelo de todo lo malo que tenía el viejo régimen; un monopolio que transfería una parte notable de la riqueza del mundo a los bolsillos de un puñado de británicos cuya codicia y ostentación nos dio la palabra «ricachón» y «botín». El Mill del libre comercio siempre se las arregló para hacer una excepción con su empleador. El Mill liberal siempre tenía una palabra amable sobre el imperialismo. Mientras que Richard Cobden y John Bright rechazaban el Imperio como un sistema que sólo daba aire a las clases altas, Mill lo defendía como parte de la misión civilizadora del hombre blanco.

Mill también se embarcó en una odisea intelectual que muchos iban a seguir. Fue paulatinamente más crítico con las certezas del *laissez faire* de su padre y se sintió cada vez más atraído hacia un tipo blando de sociología. ¿Cómo se puede juzgar a cada individuo por sus méritos cuando los burros van a Eton y los genios son enviados a limpiar chimeneas? ¿Cómo pueden las personas alcanzar su pleno potencial a menos que la sociedad juegue un papel proporcionándoles un buen comienzo en la vida? Puso en duda la creencia de Bentham de que todas las sociedades pueden ser juzgadas por la misma norma abstracta del mayor bien para el mayor número. ¿Seguro que lo que era bueno para los antiguos egipcios lo es necesariamente para los británicos modernos? ¿Seguro que la poesía era algo mucho mejor para la sociedad que un juego tan popular como el *push-pin*? Hay un papel para el Estado en la civilización de las masas.

Este giro hacia la izquierda, hacia una franquicia (censo electoral) más amplia y una mayor intervención del Estado no fue fácil para Mill. Preocupado por que la democracia derivara en la tiranía de la chusma ignorante, creía que los graduados universitarios debían tener votos adicionales (de hecho los graduados de Oxford, Cambridge y otras universidades británicas tuvieron efectivamente dos votos hasta 1950). Pero él siguió buscando nuevas atribuciones que pensaba que el Estado debía asumir. Henry Sidgwick, uno de sus discípulos, señaló que la *Economía Política* de Mill, la biblia del liberalismo de Manchester, se transformó, en su tercera y cuarta edición, en una apología del colectivismo. A. V. Dicey, uno de los grandes defensores del liberalismo clásico, mostró su preocupación porque el utilitarismo de Mill no sólo se estaba diluyendo, sino transformando en otra cosa. La idea de que la gente debe estar dispuesta a perseguir sus propios intereses (y con ello su propia felicidad) se transformaba en la idea de que la gente debía estar dispuesta a sacrificar su propia felicidad con el fin de asegurar la felicidad de los demás.[18]

A todo esto, Mill nadaba a favor de la corriente de opinión. El libre comercio por sí solo no podía dar respuesta a muchos de los problemas prácticos creados por la rápida industrialización de la sociedad, tales como el control de las enfermedades contagiosas o la construcción de escuelas. Un número creciente de personas comenzó a culpar al individualismo liberal de los dolores de crecimiento de una civilización en rápida expansión. Thomas Carlyle denunció el *laissez faire* como algo «mecánico» y deshumanizador. Elizabeth Gaskell realizó un retrato solidario de los trabajadores en huelga en *Mary Barton* (1848). Para un reformador social como Dickens, el utilitarismo era tanto objeto de sus críticas como «la Vieja Corrupción». Lo convirtió en un sinónimo de cálculo despiadado en *Hard Times* (1854). Charles Kingsley equiparó la intervención del Gobierno con la moral cristiana en *Alton Locke* (1850), que también simpatizaba con los Cartistas en huelga.

La educación fue una de las áreas en la que la antigua y la nueva versión del liberalismo comenzaron a encontrarse. Los reformadores comenzaron centrándose en la abierta competencia como un arma contra la «Vieja Corrupción». Las Comisiones Reales en Oxford y Cambridge, que habían sido establecidas en 1850, argumentaron que la práctica de restringir el acceso a profesores de determinados distritos, escuelas y familias, había dejado Oxbridge poblado de tontos y sibaritas que pasaban el tiempo sentados en el puerto en lugar de enseñar. «A hombres que están naturalmente bien preparados para ser clérigos en zonas rurales, se les convence, porque nacen en alguna parroquia en Rutland, de que permanezcan en Oxford como becarios hasta que ya no son aptos para eso ni para todo lo demás», se quejaba Frederick Temple, uno de los comisarios.[19] La única solución era abrir plazas de profesores «basadas en el mérito y sólo en el mérito». Otra comisión sobre las Public Schools (es decir, las privadas), establecida en 1861, condenó igualmente la educación que se ofrecía. Henry Sidgwick, entonces un joven filósofo de Cambridge, denunció Eton como una abominación: «una inútil reliquia del pasado, un remanente de la vida monástica;

idealmente, una vida de autonegación y reclusión aprendiendo, pero en realidad, demasiado a menudo, una perezosa vida de lujo sin conocimiento».[20] Pero cuando estas instituciones de referencia en Gran Bretaña se abrieron al talento, los reformadores comenzaron a centrarse en la ampliación de las oportunidades educativas. Sidgwick defendió la educación para las hermanas de los nuevos meritócratas, fundando el Newnham College de Cambridge. Matthew Arnold, William Foster y Robert Lowe defendieron la educación para todos. Querían construir un sistema de escuelas primarias que garantizase que todo el mundo tuviera acceso a la educación básica; también querían construir una escalera de oportunidades que llevaría al talento excepcional desde las escuelas más humildes a las profesiones de máxima excelencia. Lowe podía haber sido el canciller de la reducción de impuestos bajo Gladstone, pero también pensaba que el Estado tenía que gastar más en «la educación de nuestros maestros».

En la Inglaterra tardovictoriana, el Estado adelgazado, autocontenido, comenzó a expandirse. Lejos de entender su tarea como simplemente la de dejar fluir el libre comercio, comenzó a buscar la manera de civilizar a los «oscuros molinos satánicos» [*Dark Satanic Mills* del poema de William Blake].

Hacia la izquierda

Cuando Mill murió en 1873, el liberalismo altovictoriano de *On Liberty* recibía disparos desde todas direcciones; desde políticos preocupados por la grandeza nacional, eclesiásticos preocupados por la compasión, filósofos preocupados por la justicia, pragmáticos preocupados por las alcantarillas y, por supuesto, socialistas preocupados por el capitalismo.

Todavía quedaban algunos liberales puros. Herbert Spencer (1820-1903) fue sin duda el intelectual público más destacado de las décadas de 1870 y 1880. Colaborador habitual de importantes

semanarios como *The Economist*, que le proporcionó una vivienda durante muchos años, y autor de *best sellers* como *El Hombre contra el Estado* (1884), Spencer no era sólo un defensor a ultranza del libre mercado; creía que cualquier intervención en los mercados, incluso aprobar leyes para impedir que niños de ocho años de edad fueran enviados a subir por la chimeneas, llevaría inevitablemente al socialismo. Incluso alistó a Charles Darwin en la causa del libre mercado. Sostuvo que la lucha por la supervivencia en la Naturaleza (que memorablemente describió como «roja en los dientes y las garras») era análoga a la lucha por la supervivencia en la economía; la reforma social conduciría inevitablemente a la degeneración nacional porque castigaría a las clases respetables mientras premiaba a los pobres derrochadores y sus hordas de niños.

Gladstone también se adhirió a la causa: «Vivimos en un momento en el que hay una disposición a creer que el Gobierno debe hacer esto y aquello, que el Gobierno tiene que hacerlo todo», advirtió en 1889.[21] «Si el Gobierno toma la responsabilidad por lo que los hombres deben hacer por sí mismos, lo que hará será imponer sobre ellos mayores males que todos los beneficios que reciban.» Esto es lo que pensaba uno de los grandes reformadores sociales británicos.

Sin embargo, a medida que el siglo llegaba a su fin, la corriente fluía fuertemente en su contra. Gladstone murió en 1898, venerado pero visto como un hombre de otra época. Spencer, que murió cinco años más tarde, ya era visto como un insensible excéntrico. Un Estado más intervencionista se convirtió en la norma, especialmente en la Europa continental, donde la tradición del absolutismo era mucho más fuerte y la tradición del liberalismo clásico, consiguientemente, más débil. Los franceses crearon una élite de mandarines que gestionaba el país en nombre de la solidaridad social. En Alemania, que había sido unificada por Bismarck en 1871, los prusianos crearon el Estado más poderoso de Europa, con las mejores escuelas y universidades, el más avanzado sistema de

pensiones, la administración mejor organizada y un ejército que podía derrotar con facilidad a los franceses.

El ascenso de Alemania transformó a G.W. F. Hegel de una figura marginal –«un escritorzuelo analfabeto, hipócrita, nauseabundo y cabezota», en la famosa descalificación que de él hizo Arthur Schopenhauer– en el profeta de la nueva era. Hegel (1770-1831) fue contemporáneo de James Mill y abrazó todo aquello que el gran escocés despreciaba: la metafísica frente al sentido común y la adoración del Estado contra el mercado libre. Hegel consideraba el Estado nada menos que como la encarnación de la razón y el progreso –la «marca de Dios sobre la tierra», como él decía– y los funcionarios (especialmente los de la variedad prusiana) como una clase universal cuyo trabajo consistía en promover el bien general sobre el egoísmo de los capitalistas y los trabajadores. A medida que el sol se ponía en el liberalismo victoriano, Hegel encontraba discípulos en Gran Bretaña y en otros países europeos. En Oxford, T. H. Green mezcló la metafísica hegeliana con la excelencia de Balliol y sirvió la poción intervencionista a una serie de hombres jóvenes y brillantes como Herbert Asquith, futuro primer ministro liberal, y R. H. Tawney, uno de los intelectuales más influyentes en las décadas de 1920 y 1930. De repente, el Estado vigilante nocturno se convirtió en una reliquia de otros tiempos y el *Reich* prusiano en la medida de todas las cosas modernas.

Los historiadores tienden a explicar este cambio básicamente en términos del aumento de la compasión: la élite británica sacó a la luz a la «otra Gran Bretaña» de tugurios inmundos y niños hambrientos y legisló para proporcionar bienestar a los pobres y mantener a los niños lejos de las chimeneas. La compasión ayudó. Pero funcionaba también algo más poderoso: la grandeza nacional.

A finales del siglo XIX un número creciente de británicos se hacía preguntas incómodas. ¿Podría Gran Bretaña conservar el liderato en un mundo en el que las nuevas grandes potencias –Alemania en Europa y Estados Unidos al otro lado del Atlántico– empezaban a sentirse fuertes y Gran Bretaña estaba perdiendo su ventaja

industrial? Entre 1883 y 1913 la participación en el comercio mundial de los productos manufacturados británicos bajó del 37 % al 25 %.[22] La humillación de Gran Bretaña en la guerra de los Bóers (1899-1902) introdujo esta ansiedad en las cabezas. Si Gran Bretaña no podía aplastar a una pequeña nación de aislados *afrikáners*, ¿qué pasaría si se enfrentaba a un enemigo más fuerte? Los políticos estaban preocupados por la baja calidad de la población británica. En Manchester, por ejemplo, 8.000 de 11.000 voluntarios fueron considerados no aptos para el servicio militar –miopes, estrechos de pecho, pies planos, raquíticos, de talla excesivamente baja, enfermos o, en general, deficientes–. La «anticuada doctrina» del *laissez faire* estaba condenando a Gran Bretaña a caer por detrás de Alemania, con sus altos impuestos, sus poderosas empresas y un Estado del bienestar en ciernes. Lloyd George resumió el estado de ánimo nacional cuando mostró su preocupación por el hecho de que Gran Bretaña no podía gestionar un Imperio «A1» equipado con una población «C3».[23]

Las primeras actuaciones para proporcionar bienestar fueron diseñadas precisamente para hacer frente a este problema. El Servicio Médico Escolar, el prototipo de lo que sería el Servicio Nacional de Salud, fue fundado en 1907 para revertir el deterioro de la noble raza británica. El suministro gratuito de leche en las escuelas, así como las comidas escolares gratuitas, el establecimiento de una inspección médica obligatoria y la creación de clínicas de maternidad e infantiles estuvieron inspirados por la creencia de que «la nación marcha hacia delante en los pies de sus pequeños».

El abrazo del activismo estatal en la Gran Bretaña liberal de la segunda mitad del siglo XIX se propagó a través del Atlántico. Abraham Lincoln proporcionó el apoyo del Estado a la gran expansión de la población hacia el Oeste (la Ley Homestead de 1862) y a la creación de nuevas universidades técnicas y agrícolas (la Ley Morrill de 1862). «El legítimo objeto del gobierno –argumentó– es hacer por la comunidad de personas lo que sea

necesario hacer cuando éstas, o no pueden hacerlo por sí mismas en absoluto o lo suficientemente bien en sus capacidades separadas e individuales.»[24] Sus sucesores intensificaron el activismo del Estado frente a la emergencia de enormes conglomerados industriales y el aumento de la conflictividad laboral.

Así que a partir de la década de 1870 Leviatán nadaba fuertemente hacia la izquierda. La gran pregunta era cuán lejos podría llegar nadando. La voz más poderosa en la extrema izquierda era, por supuesto, Karl Marx, un barbudo beneficiario de esas leyes para refugiados iluminados que pasaron décadas quemándose las cejas en la Biblioteca Británica. Podríamos asumir que Marx era un fan del gran Gobierno, pero de hecho tenía muy poco interés en el tamaño o el alcance del Estado. En lo que a él se refería, el motor de la historia estaba en las fuerzas de producción y no en epifenómenos tales como ideas o constituciones. El conflicto de intereses entre las personas que poseían los medios de producción y los que vendían su fuerza de trabajo llevaba a una perpetua lucha de clases. El Estado no era nada más que un instrumento del dominio de clase: un comité para gestionar los asuntos del día a día para quien fuera que estuviera en lo alto en cada momento –la burguesía, en tiempos de Marx– y un instrumento de opresión para mantener controlados a los trabajadores. Una vez que desaparecieran las clases sociales, el Estado se «extinguiría». En lugar de tener que gobernar (y oprimir) a las personas, su única función sería la mera administración de las cosas.

Las ideas de Marx probaron ejercer una enorme influencia en el desarrollo de la institución que desdeñaba. Durante décadas, la mitad del mundo vivió bajo regímenes marxistas de un tipo u otro. Incluso hoy en día el Partido Comunista Chino en el poder proclama su lealtad al marxismo, así como al mercado. Pero en realidad la teoría de Marx sobre el Estado era insustancial, aunque de una forma especialmente peligrosa.

No era sólo que Marx no tenía mucho que decir sobre cómo hay que construir un Gobierno. Se equivocó al afirmar que las formas

políticas carecen de importancia. Había una gran diferencia entre el Londres liberal donde Marx podía emplear su tiempo en las bibliotecas, y el autoritario Berlín, donde era un hombre perseguido. Marx también ignoró el hecho de que el Estado podía ser asimismo un grupo de interés por derecho propio, como acabó convirtiéndose de forma extrema en los países que reclamaron su bendición. Pero su mayor error fue su negativa a aceptar la gran visión de Hobbes de que el Estado es necesario para la realización pacífica de todos los asuntos humanos.

La ingenua visión de Marx sobre el Estado era extrañamente similar a la del Tea Party: cuando llegue la Revolución Gloriosa nadie necesitará un gobierno, por lo que el problema desaparecerá. Esa ingenuidad ha costado muchas vidas. Al descalificar al Estado como mero instrumento del control de clase, preparó el camino para la dictadura. En un Estado dedicado a la administración de las cosas, las personas eran tratadas como nada más que cosas. Si el Gobierno alemán no hubiera puesto a Lenin en un tren sellado para enviarlo, como un veneno mortal, a la Estación de Finlandia a principios de 1917, la teoría del Estado de Marx sería considerada hoy en día como un simple ejercicio utópico que palidece en contraste con sus, a menudo, brillantes ideas sobre el capitalismo. Ahora que la Unión Soviética se ha derrumbado y que los chinos han abrazado el capitalismo de Estado, puede ser visto como lo que era: un callejón sin salida.

Hoy en día sólo Pionyang y La Habana pretenden en serio mantener el marxismo como guía de inspiración. Por el contrario, Beatrice Webb sigue estando en el centro del moderno debate sobre el tamaño y el alcance del Estado.

* Las tres R corresponden en inglés a r*eading*, *writing* y *arithmetic*, esto es, a lectura, escritura y aritmética. *(N. del E.)*

CAPÍTULO 3

Beatrice Webb y el Estado del bienestar

Beatrice Webb fue la madrina del Estado del bienestar bajo el que ahora vivimos la mayoría de nosotros en Occidente. Fue ella quien diseñó el modelo de una nueva forma de gobierno que proporcionara a los ciudadanos «la mínima ayuda para llevar una vida civilizada», abriendo así la vía hacia un gobierno cada vez más grande. Formó a una clase de intelectuales y funcionarios para difundir el credo y proporcionar el personal necesario para la expansión de la maquinaria administrativa. Su genio fue hacer pensable lo impensable, conseguir que lo revolucionario pareciera evolucionado y hacerlo a escala global.

Su propia vida, un poco como la de Mill, siguió una deriva hacia la izquierda. Beatrice Potter nació en 1858, hija de un privilegiado altovictoriano, o como lo explicaba ella misma, «el miembro más inteligente de una de las familias más inteligentes de la clase más inteligente de la nación más inteligente del mundo».[1] Su padre, Richard, hizo fortuna proporcionando tiendas de campaña a las tropas francesas durante la guerra de Crimea y luego como magnate de la madera para el ferrocarril. Terminó siendo presidente de Great Western Railway con un gran latifundio en Gloucestershire y una mansión en Londres. Su madre, Laurencina, era una brillante intelectual por derecho propio, discípula locuaz de la economía del *laissez faire*. Herbert Spencer era un huésped asiduo de las varias casas de la familia y proporcionó un brillo especial a la de por sí brillante joven Beatrice.

Sin embargo, a medida que se fue haciendo mayor, Beatrice puso en cuestión muchas de las certezas de su juventud, tanto fue así que incluso fue despedida de su cargo como albacea literaria de Spencer. ¿Por qué los descendientes más necios de las clases privilegiadas eran enviados a las mejores escuelas mientras que a los brillantes hijos de las clases más pobres se les negaban las oportunidades?, se preguntaba. ¿Por qué los trabajadores honestos eran condenados a la miseria sólo porque se producía una recesión en el mercado? Se enamoró de Joseph Chamberlain, un líder radical, y trabajó en los barrios bajos de Londres con otro radical, su primo Charles Booth. Pero su vida dio un vuelco cuando conoció a Sidney Webb en 1890. Sidney era tan poco atractivo como Beatrice era hermosa –una enorme cabeza montada en un diminuto cuerpo barrigón invariablemente vestido con un traje brillante pasado de moda–. Pero Beatrice admiraba su mente incansable y su ardiente visión del papel cada vez mayor del Gobierno: «propiedad colectiva siempre que fuera posible; regulación colectiva en todas partes; provisión colectiva de acuerdo con las necesidades de todos los que sufren y los incapacitados, e impuestos colectivos proporcionales a la riqueza, especialmente a la riqueza excedentaria».[2] Conmocionó su clase social cuando en 1892 se casó con esta gárgola industriosa y divirtió a colegas y conocidos suyos como H. G. Wells sublimando sus apetitos sexuales en la producción de una sucesión de libros sobre las minucias de la administración. «Vimos que sólo al Gobierno se le puede encomendar la provisión para las futuras generaciones», escribió en un relato sobre su vida con Sidney.

Webb no era un teórico político a la manera de Hobbes y Mill. Pasó su vida preocupada por los detalles administrativos en lugar de lidiando con conceptos abstractos. Su libro más importante fue un estudio en diez volúmenes sobre el gobierno local, publicado periódicamente entre 1906 y 1929. Sin embargo, su trabajo estuvo impregnado por una visión filosófica del Estado como una forma de realización de la razón universal y del sentido común británico. Proporcionó a los pro estatistas los principales elementos de su

ideología: que el Estado significaba planificación (en contraposición al caos), meritocracia (en oposición a los privilegios heredados) y ciencia (en oposición a los ciegos prejuicios). Entendió que los intelectuales podrían ejercer una enorme influencia en la historia siempre que se organizaran y se mantuvieran predicando en todo momento el mismo sermón; una táctica que, eventualmente, acabó copiando la derecha. Su método para lograr el cambio era la penetración gradual. ¿Por qué correr los riesgos de sangre y lágrimas que comporta toda revolución cuando se podía «impregnar a las fuerzas existentes en la sociedad» mediante la publicación de panfletos y sentándose en las comisiones reales? Los Webb fundaron la Sociedad Fabiana para proporcionar una guardia pretoriana a los visionarios socialistas, establecieron la London School of Economics (LSE) para formar un nuevo tipo de ingenieros sociales procedentes de todo el mundo, y crearon el *New Statesman* para que sirviera de divulgador de su revolución socialista.

Beatrice también encarnó el lado oscuro del socialismo. Ella y Sidney aclamaron a Stalin como el arquitecto de una nueva civilización, desestimando las pruebas que señalaban que habían muerto millones de personas en las hambrunas en Ucrania (incluyendo las pruebas que le proporcionó Malcolm Muggeridge, que estaba casado con su sobrina) como propaganda contrarrevolucionaria. Los Webb tenían «poca fe en el "hombre sensual" medio»; en su lugar confiaban en «el profesional experto» para mejorar la suerte de la gente común.[3] Despreciaban a los sindicalistas como «imbéciles y borrachos» y eran muy entusiastas de la planificación eugenésica y también del urbanismo. Dado que las personas eran las piedras angulares de cualquier Estado poderoso, tenía sentido que Leviatán gestionara los hábitos reproductivos de las personas. ¿Por qué debería permitírseles criar a la gente con problemas de salud si con ello causaban problemas a sus conciudadanos? ¿Y por qué no se debería alentar a la gente más inteligente a producir más niños si con ello estaban mejorando la calidad general del Estado? Éste era un punto de vista muy común

en la izquierda: su compañero fabiano, George Bernard Shaw, creía que «el único socialismo fundamental y posible es la socialización de la procreación selectiva del hombre»,[4] mientras que Harold Laski, un importante intelectual laborista, profesor de la LSE (que, dicho sea de paso, tuvo a John F. Kennedy entre sus alumnos), era seguidor de Francis Galton, el fundador de la eugenesia, y estudió el tema bajo Karl Pearson, uno de los principales protegidos de Galton.[5]

El genio de los Webb fue destilar esta mezcla de ansiedad e idealismo en un movimiento político coherente. Coquetearon con los tres partidos políticos de Gran Bretaña en lugar de simplemente ligar su suerte a la del Partido Laborista que habían ayudado a crear. Se agarraron a todos los argumentos posibles para justificar el «colectivismo», de la justicia social a la eficacia nacional o el imperialismo, en lugar de abrazar una determinada teoría política. Acabaron consiguiendo que la opinión educada aceptara algo inconcebible una generación antes; que el Estado tenía que proporcionar «un mínimo nacional» de bienestar y educación. Incluso Churchill, a quien Beatrice descalificaba como «egoísta, engreído, superficial y reaccionario», asumió la idea del mínimo nacional para «los millones de desposeídos».

Ayudar a esos millones de desposeídos fue la gran causa de los gobiernos liberales de 1905 a 1915: una causa que llevó a la creación de los comedores escolares gratuitos para niños necesitados (1906), las pensiones de vejez (1908), un presupuesto contra la pobreza (1909) y el seguro nacional de enfermedad y desempleo (1911), así como a elementos menos encomiables de la agenda de los Webb, como la legislación para esterilizar a los menos aptos o deficientes (1913). De pronto se convirtieron en normales dos cosas que nunca lo habían sido anteriormente: los impuestos a toda la población destinados a proporcionar ayudas a los desafortunados y la eliminación del estigma de la «Ley de Pobres» en las ayudas sociales. Los pobres eran víctimas, no vagos.

Los Webb estaban en el corazón de una revolución filosófica de gran alcance. Los bloques básicos de la construcción de la tradición

política británica, especialmente los conceptos de libertad e igualdad, estaban siendo reemplazados y reinterpretados. En la tradición clásica liberal, libertad significaba libertad de control externo. Igualdad significaba igualdad ante la ley. Poner fin a los privilegios legales de la aristocracia terrateniente había sido la batalla seminal de los siglos XVIII y XIX. Pero ahora la libertad estaba siendo reinterpretada como la libertad de querer, y la igualdad como la igualdad de oportunidades (y en cierto modo como la igualdad de respeto). Esto implicaba una visión mucho más activista del Gobierno. Proporcionar libertad de la necesidad significaba servicios sociales. Ofrecer igualdad de oportunidades significaba escuelas para todos y plazas universitarias para los pobres con talento. La educación ya no simplemente señalaba la condición social de la gente sino que, cada vez más, la determinaba. Si el texto seminal de la política altovictoriana fue *Sobre la libertad*, de Mill, el texto seminal del periodo de entreguerras fue *Equality* (*Igualdad*, 1931) de R. H. Tawney, un protegido de los Webb y profesor de la LSE.

Mejorar el bienestar de los trabajadores fue la razón de ser del Partido Laborista de Tawney. Más sorprendente es la forma en que el Partido y los gobiernos conservadores se sintieron comprometidos con el concepto de un mínimo nacional elaborado por los Webb, incluso cuando tuvieron que lidiar con la Gran Depresión. El número de empleados del servicio social se duplicó entre 1914 y 1933 y se cuadruplicó entre 1933 y 1940. Harold Macmillan, futuro primer ministro conservador, era un converso bastante típico del gran Gobierno en la década de 1930: su preocupación patricia por los trabajadores (había servido como oficial en las trincheras de la Primera Guerra Mundial), su pragmatismo conservador (el mercado sin trabas parecía ser la causa del caos) y su desdeñosa aversión por los «piratas» financieros, todo ello le convenció de que el Estado debe intervenir no sólo para cuidar de los pobres, sino también para dirigir la economía. La planificación nacional y la intervención del Estado era lo realmente «moderno», el tipo de cosas con las que un político ambicioso quería identificarse.

La Gran Depresión situó también a otro intelectual británico en el centro del debate global. John Maynard Keynes era un liberal, más que un socialista. Prefería beber champaña con los Ashquith que beber agua con los Webb y siempre se negó firmemente a transferir su lealtad de los declinantes liberales a los emergentes laboristas. Para su gusto, el Partido Laborista estaba demasiado obsesionado con la cuestión de clase y Keynes era «más de lo normal» partidario de la especulación capitalista, como dijo él mismo, haciendo una fortuna para él y otra para su colegio de Cambridge, el King's College. También era un elitista irredento, que quería preservar la alta cultura de la intelectualidad victoriana. Pero en *La teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936) elaboró la crítica más devastadora del liberalismo y el *laissez faire* jamás publicada, en particular de la pretensión central del *laissez faire*: que el capitalismo posee un mecanismo de autocorrección.

La crítica de Keynes fue mucho más devastadora que la de Marx, ya que estaba redactada en el idioma de la economía moderna y escrita –y muy bien escrita– desde una exacerbada simpatía por el sistema en lugar de desde una irritada hostilidad. En esencia, Keynes presenta un sistema para salvar el capitalismo de sí mismo a través de la utilización cuidadosa del gasto público. La observación central de *La teoría general* es que no hay una tendencia natural al pleno empleo como la economía clásica había establecido. Por el contrario, las economías capitalistas podían ser destruidas por altos niveles de desempleo, que reducían la demanda y creaban malestar social. En tiempos de estrecheces económicas el papel del Gobierno era impulsar la demanda gastando dinero en obras públicas y en el subsidio de desempleo. Visto de cerca, este principio venía acompañado de un montón de advertencias. Keynes sostenía que el Estado nunca debía gastar más de una cuarta parte del PIB.[6] Creía en fuerzas sociales orgánicas y no en planes abstractos y era pragmático hasta el último pelo de su cabeza. «Es fatal para un Gobierno capitalista tener principios», escribió. «Debe ser oportunista en el mejor sentido de la palabra, adaptándose y con

buen sentido.»[7] Creía firmemente que la mano invisible del mercado necesitaba la ayuda de la mano visible del Gobierno, pero a medida que sus ideas se conformaron en una doctrina, la gente pronto olvidó sus advertencias: el keynesianismo se convirtió en el motor intelectual del gran Gobierno.

El triunfo del pensamiento estatista en Gran Bretaña se repitió en todo el mundo. En Rusia y Alemania el culto del gran Gobierno llegó en la forma de comunismo y fascismo. Había más en el totalitarismo que la adoración del Estado. Los nazis y los comunistas se fijaron primero en el partido y no en el Estado; de hecho utilizaron el partido para capturar y transformar el Estado. Para los comunistas, el proletariado, más que el Estado, era la locomotora de la historia. Para Hitler el Estado era «sólo el barco y la raza lo que contiene». Pero Hitler y Stalin (y para el caso Mussolini, Franco y Perón) mezclaron en sus pesadillas una buena parte de adoración del Estado hegeliano y pusieron la economía bajo control estatal. Cuanto más se prolongó el comunismo en el Este, más se convirtió en un instrumento de la burocracia, no del partido. George Orwell tenía razón en llamar Gran Hermano al Estado en *1984* (publicada en 1949).

El entusiasmo por el gran Gobierno tomó su forma más benévola en los Estados Unidos. Ciertamente, había algunos fervientes partidarios de los Webb. Herbert Croly, que argumentó que los estadounidenses deberían comenzar a pensar «primero en el Estado» y en segundo lugar en sí mismos, se convirtió en el publicista yanqui de los Webb, fundó *New Republic* en 1914 como megáfono para sus puntos de vista. Su revista se mantuvo como una ardiente admiradora de la Unión Soviética hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Pero la versión americana del gran Gobierno fue encauzada en una dirección diferente, especialmente por los dos presidentes Roosevelt.

Teddy Roosevelt, que fue presidente desde 1901 hasta 1909, aceptó la visión de los Webb de que la era del capitalismo *laissez faire* se había terminado. El Estado necesitaba actuar como un

domador ante el león capitalista. Roosevelt estableció organismos reguladores, como el Bureau of Corporations (precursor de la Securities and Exchange Commission) para romper los monopolios y proteger a los consumidores. «La corporación es una criatura del pueblo –proclamó– y no debe permitirse que se convierta en el amo del pueblo.» Pero no quería reemplazar a los Rockefeller y Carnegie de este mundo por funcionarios del gobierno. Consideraba el capitalismo como una extraordinaria máquina de generación de riqueza; quería simplemente utilizar el poder del Estado para asegurarse de que el capitalismo funcionara mejor. Quería romper los conglomerados gigantes que amenazaban con aplastar la competencia. Era la competencia, y no los negocios per se, lo que creaba la prosperidad masiva. Quería proteger a los consumidores de corporaciones sin escrúpulos con leyes como la de Inspección de la carne (1906) y la de Pureza de Alimentos y Drogas (1906). Declaró la guerra al capitalismo clientelar (*crony capitalism*) y a la impía alianza entre la «corrupción política» y los «negocios corruptos», tal y como dejó escrito en la plataforma política de 1912 de su Partido Progresista. Quería utilizar el Estado para proporcionar a los estadounidenses desfavorecidos lo que él llamaba un «trato justo» –no una completa red de Estado del bienestar, sino una red de seguridad para tiempos difíciles– y para mejorar la calidad del capital humano del país. Si los Webb utilizaban causas sensatas, como la protección de los consumidores de productos degradados para aumentar el poder del Estado, Roosevelt usó el poder del Estado para apoyar causas razonables.

Esta fusión inteligente de republicanismo y progresismo contribuyó a proteger a Estados Unidos de los excesos del estatismo de estilo europeo. Incluso en el momento álgido del New Deal, patrocinado por su primo lejano, el demócrata Franklin Delano Roosevelt, América se negó a nacionalizar los bastiones fundamentales de la economía tal como hubiera gustado a los fabianos. FDR prefería por lo general establecer regulaciones estrictas antes que la propiedad pública. Creó una serie de

comisiones y juntas, tales como la Comisión Federal de Comunicaciones y la Junta Nacional de Relaciones Laborales, para ayudar a regular el capitalismo. La más importante fue la Comisión del Mercado de Valores, creada en 1934, con uno de los principales especuladores de Estados Unidos, Joseph Kennedy, como su primer presidente (cuando los críticos se quejaron del nombramiento de Kennedy, FDR respondió que era el mejor porque sabía todos los trucos del oficio). También creó corporaciones públicas para compensar los fracasos del mercado: la Autoridad del Valle de Tennessee ayudó a llevar la electricidad al Sur y asentar las bases del crecimiento de la región en la posguerra. En todo caso, se produjo un claro movimiento hacia la izquierda en Norteamérica, como en todos lados en la década de 1930. Incluso si no abrazó la fe de los fabianos en las nacionalizaciones de empresas, FDR compartió su entusiasmo por poner a sesudos expertos a cargo de todo. El Washington de los años 1930 y 1940 estaba lleno de brillantes jóvenes asesores (*brain trusters*) ocupados en ampliar el poder del Gobierno.

La nueva Jerusalén

La Segunda Guerra Mundial fue el primer gran conflicto de la era del gran Gobierno. La guerra evidenció el poder del Estado para desplegar recursos a una escala nunca vista anteriormente. Casi todas las industrias se subordinaron a la voluntad del Estado y todos los aspectos de la sociedad fueron sometidos a una planificación detallada. En la Rusia comunista el control estatal era tan explícito, el sentido de solidaridad estaba tan grabado en la imaginación popular, que el régimen se alimentó de ello durante décadas. Pero también en Gran Bretaña y América triunfó el Estado. Era la era de la libreta de racionamiento, de «cavar juntos», de Rosie la remachadora (*Rosie the Riveter*) esforzándose en una fábrica de municiones de California, del sacrificio común para el bien colectivo.

Estimuló la demanda para una sociedad mucho más justa. Sacrificios colectivos exigían protecciones colectivas.

La Segunda Guerra Mundial aseguró el triunfo de la versión del gran Estado basado en ideas políticas como «libertad» e «igualdad». También supuso un énfasis renovado en una idea más nebulosa: «fraternidad». En el siglo XIX la «fraternidad» estaba presente en las asociaciones obreras y no en los salones filosóficos: era un sentimiento más que un argumento. Pero encontró su filósofo en la persona de T. H. Marshall, de la London School of Economics, como no podía ser de otra manera. Marshall sostuvo que los ciudadanos habían adquirido nuevos derechos en tres oleadas sucesivas: derechos civiles en el siglo XVIII, derechos políticos en el siglo XIX y derechos sociales (como el derecho a la educación y la salud) en el siglo XX. Estos últimos se basan en la creencia fraternal de que compartimos un destino y unas obligaciones comunes, una creencia que la guerra reforzó. Pero tengamos en cuenta el uso de la palabra «derechos»: beneficios que conllevaban obligaciones recíprocas en los días de las asociaciones obreras, se redefinían como «derechos» universales que la gente podía exigir de un Estado poderoso.

En Gran Bretaña, incluso tras la muerte de Beatrice Webb en 1943, se siguieron desarrollando ideas para un Estado del bienestar aún mayor. El Informe Beveridge de 1942 presentó los planes para destruir los «grandes males»: Enfermedad, Ignorancia, Miseria y Desocupación. La recepción del informe fue poco menos que extraordinaria. La gente hizo cola toda la noche para comprar el documento. Las multitudes se amontonaban para poder ver a William del Pueblo (era «como montar un elefante a través de una enfervorizada multitud», refunfuñó William Beveridge).[8] El informe fue traducido a veintidós idiomas y los aviones británicos lanzaron copias por encima de la Europa ocupada. Dos copias del informe, traducido al alemán, se encontraron en el búnker de Hitler en Berlín.[9]

La Ley de Educación de 1944 elevó la escolaridad obligatoria hasta los quince años y prometió educar a todos los niños de

acuerdo con su «edad, capacidad y aptitud». La Ley de la Seguridad Social de 1946 garantizaba una red de seguridad para los desafortunados. Y la Ley del Servicio Nacional de Salud, que entró en vigor en 1948, significaba que los británicos ya no tenían que pagar por la asistencia sanitaria (o más bien que la pagaban a través de sus impuestos y no directamente). «Vivienda, salud, educación y seguridad social», dijo Aneurin Bevan en una frase que resumía el espíritu de la época, «son derechos de nacimiento».

Bevan era un agitador obrero, el hijo de un minero que había alcanzado el liderazgo del Partido Laborista. Pero la auténtica prueba del poder de penetración de los Webb estaba en la habilidad con que el Estado del bienestar saltaba por encima de las divisiones políticas. Los tres grandes pilares de la Gran Bretaña de la posguerra: la Ley de Educación, la Ley de la Seguridad Social y el Servicio Nacional de Salud, llevan los nombres de un conservador (Butler), un liberal (Beveridge) y un socialista (Bevan). Cuando el Partido Conservador regresó al poder en octubre de 1951, no hizo nada para revertir el Estado del bienestar, a pesar de que lo lideraba el supuestamente reaccionario Winston Churchill. Norman Macrae, de *The Economist*, inventó la palabra «Butskellism», contracción de los nombres de R. A. Butler y Hugh Gaitskell, para describir las políticas de consenso de los siguientes treinta años.

Y así sucedió en toda Europa occidental, cuando la idea de construir una Nueva Jerusalén sopló a través del canal. Entre 1950 y 1973 el gasto público aumentó del 27,6 por ciento al 38,8 por ciento del PIB en Francia, del 30,4 por ciento al 42 por ciento en Alemania Occidental, del 26,8 por ciento al 45 por ciento en Gran Bretaña y del 34,2 por ciento al 41,5 por ciento en los Países Bajos, todo ello en un momento en el que el PIB estaba creciendo a una velocidad como nunca antes lo había hecho.[10] El Estado lubricó los engranajes de la vida europea de todas las formas imaginables. Gestionó empresas como Électricité de France o el IRI en Italia: empresas que proporcionaron empleo a un gran número de trabajadores, productos para un gran número de consumidores, fondos ocultos

para sobornar a un gran número de políticos y, por supuesto, impuestos para el propio Estado, en un tiovivo de creación de riqueza. Se crearon universidades, institutos de investigación, bibliotecas y corporaciones de medios de comunicación. Los graduados de las mejores universidades –Oxbridge y la LSE de los Webb en Gran Bretaña, las *grandes écoles* en Francia– cada vez más buscaban trabajo en el siempre creciente sector público y no en las viejas profesiones o en el sector privado. El Estado incluso financió a los jóvenes iconoclastas que se pasaban la vida burlándose del *establishment* en la televisión y la radio.

Con tantos miembros de las élites trabajando juntos para construir la Nueva Jerusalén, no era de extrañar que el consenso comenzara a crear organizaciones internacionales. Los últimos días de la guerra vieron el nacimiento de los gemelos de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (ambos, en parte, bajo la influencia de Keynes) y la creación de las Naciones Unidas, que nunca se convirtieron en el «Parlamento de la humanidad», como esperaban los internacionalistas. La Guerra Fría, con su competición ideológica, apagó rápidamente este sueño. Pero en Europa occidental, el consenso socialdemócrata (y el miedo al potencial de Alemania –incluso dividida en dos– para desestabilizar el continente) condujo a una mayor cooperación entre los gobiernos; primero con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951, y más tarde con la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que se combinaron en 1967 para formar la antecesora de lo que hoy es la Unión Europea. Desde el primer momento en el sueño europeo destacaron dos cosas. La primera fue su ambición. En 1952, el primer boletín de la delegación en Washington de la nueva Comunidad Europea del Carbón y del Acero se titulaba: «Hacia un Gobierno Federal de Europa». La segunda era su tendencia tecnocrática. Los fundadores de Europa sospechaban profundamente de la voluntad popular en caliente, que, según su experiencia, sólo llevaba al fascismo o el bolchevismo. Mucho mejor, pensaron que estas nuevas instituciones

fueran dirigidas por la fría sabiduría de desapasionados expertos. Más que cualquier otra forma anterior de gobierno, el nuevo modelo europeo nacía con un corazón burocrático.

Norteamérica nunca adoptó la creencia europea de que el Estado debe dirigir los niveles más altos de la economía y, en consecuencia, había muchas menos industrias nacionalizadas. Pero la Norteamérica de la posguerra también estaba deslumbrada por el gran Gobierno. Dwight Eisenhower proclamó que «ampliar gradualmente el Gobierno federal» era «el precio a pagar por la rápida expansión del crecimiento nacional» y en ocasiones se refirió a sí mismo como un liberal, en el sentido norteamericano del término. Lyndon Johnson llamó a su programa de Estado del bienestar «La Gran Sociedad», como el título de un libro de Graham Wallas, un buen amigo de los Webb. Richard Nixon proclamó: «ahora soy un keynesiano», e incluso empleó al joven Donald Rumsfeld para que impusiera controles en los precios y en los ingresos. Estados Unidos necesitaba un gran Estado para plantar cara al comunismo, para enviar un cohete a la luna, para hacer de policía del mundo, para combatir el flagelo de la pobreza y, en palabras de uno de los aliados políticos más cercanos a LBJ, el senador Joseph Clark, de Pensilvania, para «que nuestra civilización se deshaga de los males que han afectado a la humanidad desde el principio de los tiempos».[11]

Un sueño global

Incluso en Occidente, el estatismo tenía también un pronunciado lado oscuro. Existía un autoritarismo, muy al estilo de Beatrice Webb, en muchas de las formas izquierdistas de supervisar al Estado, a menudo inspiradas por una visión despectiva de la clase obrera. En *El caso socialista*, Douglas Jay, uno de los más brillantes líderes del Partido Laborista, argumentaba que «en lo que se refiere a la nutrición y la salud, así como en el caso de la educación, sus señorías de Whitehall saben realmente mucho mejor lo que es

bueno para la gente, que la gente misma». Beveridge le había confiado a Tawney, su cuñado, que creía que «las clases altas muestran, en conjunto, un nivel más elevado de carácter y capacidad que las clases trabajadoras, porque quienes han llegado a lo más alto a lo largo de generaciones son los mejores. Un buen material no puede quedarse en el fondo de forma permanente; fuerza su camino hacia arriba a través del cambio social, de modo que las clases altas son, en conjunto, la mejor clase».

Muchos progresistas siguieron apoyando la «procreación selectiva», incluso después de que se conocieran los horrores del Holocausto. En Suecia, el Instituto de Biología Racial de la Universidad de Upsala siguió funcionando hasta 1974. Y gobiernos socialdemócratas continuaron aprobando la esterilización por «razones higiénicas» en los tiempos del grupo musical ABBA. Entre 1934 y 1976, unos seis mil daneses, cuarenta mil noruegos y sesenta mil suecos, el 90 % mujeres, fueron obligados a someterse a una esterilización.[12]

Pero mientras tanto el gran Estado parecía funcionar y el rápido crecimiento económico más que compensaba una cierta dosis de autoritaria ingeniería social. Para Estados Unidos la posguerra fue un periodo de inigualable supremacía, de nuevas autopistas y escuelas, de la GI Bill (que proporcionaba a los soldados desmovilizados financiación para sus estudios) y de todo tipo de oportunidades de expansión. Para los británicos fue una época en la que la gente común nunca lo había tenido tan bien. Los franceses disfrutaron de *Les trente glorieuses*. Los alemanes se sumergieron en la *Wirtschaftswunder*, el milagro económico. El Estado demostró que podía ser ilustrado. En Francia y Alemania, muchas de las mentes más brillantes entraron en los gobiernos. También demostró que podría ser flexible. En la década de 1960, cuando todavía mantenían el control de los niveles más altos de la economía y extraían con los impuestos casi la mitad de sus ingresos a muchas personas, los políticos relajaron su control sobre la moral privada de las personas: el divorcio, el aborto y la homosexualidad fueron legalizados.

La década de 1960 vivió el apogeo del Estado occidental. Se había convertido en el proveedor universal, un proveedor que daba sin exigir demasiado a cambio a la mayoría de sus ciudadanos y que respondía a cualquier queja de sus clientes ofreciendo aún más beneficios. También redefinió los conceptos de igualdad y fraternidad de un modo mucho más activista.

Con la igualdad, el foco se movió de la oportunidad a los resultados. R. H. Tawney había descartado la «ilusión romántica de que las personas no difieren en su capacidad natural».[13] En su opinión, la igualdad de oportunidades implicaba la oportunidad de ser desigual, por el hecho de que la esencia del progreso humano se asienta en la estratificación de las sociedades sobre la base de las habilidades innatas en lugar de las conexiones de dinero o de familia. Ese concepto de la igualdad todavía permanecía en la década de 1960, incluso en su más famoso discurso. Cuando Martin Luther King Jr. argumentó que la gente no debería ser juzgada «por el color de su piel sino por el contenido de su carácter», estaba pidiendo ser juzgado. Pero otros progresistas adoptaron un enfoque más utópico, exigiendo «igualdad de resultados».

Esto desató una enorme actividad del Estado. Los británicos implementaron en las escuelas secundarias un modelo integrador para todo tipo de alumnos y sustituyeron la transmisión de conocimientos por la adquisición de habilidades. Los americanos introdujeron una forma cada vez más agresiva de discriminación positiva (*affirmative action*). Combatir la discriminación ya no significaba simplemente retirar las restricciones a la capacidad de las personas para expresar su talento. Significaba garantizar la proporcionalidad: los negros y otras minorías étnicas necesitaban que se les otorgaran puestos en las universidades y en el gobierno en número proporcional a sus cifras globales. Mientras tanto, la fraternidad se fue convirtiendo en un concepto referido al donante, no al receptor. El hombre que recibía un cheque de la asistencia social o la pensión del Estado no tenía que estar agradecido; se trataba de un derecho que le correspondía.

Por supuesto que hubo quien criticó todo esto. Los marxistas se quejaron de que el Estado occidental era tan sólo un instrumento de opresión de clase. Los nuevos izquierdistas argumentaban que no sólo era una fachada, sino una fachada sin ninguna gracia. Algunos derechistas incluso alertaron de que acabaría quedando claro que no podría pagarse la fiesta. Barry Goldwater compitió en las elecciones presidenciales de 1964 en Estados Unidos basándose en una plataforma para reducir el Estado y devolverlo a la condición del Estado vigilante de John Stuart Mill: «Tengo poco interés en modernizar el Gobierno o en hacerlo más eficiente, porque lo que pretendo es reducir su tamaño», proclamó el hombre de Arizona. «No me comprometo a promover el bienestar, sino que propongo extender la libertad.»[14]

Pero el Estado ganó sin despeinarse todos y cada uno de estos debates; Lyndon Johnson ganó aquellas elecciones por goleada diciendo exactamente lo contrario de lo que sostenía Barry Goldwater: que el Estado era la base del progreso. Un incidente en la campaña de 1964 personifica esta confianza en el Estado (y pedimos disculpas por usar el mismo ejemplo que hemos utilizado en un libro anterior, pero todavía no hemos encontrado otro más apropiado). Tuvo lugar en un mitin en Rhode Island. Cansado y con el traje arrugado, Johnson se encaramó en el techo de un coche frente a sus seguidores que le vitoreaban y resumió su mensaje en unas pocas palabras: «Sólo quiero deciros esto: estamos a favor de un montón de cosas y estamos en contra de pocas muy poderosas».[15]

CAPÍTULO 4

El Paraíso perdido de Milton Friedman

En 1981, uno de los autores de este libro visitó los Estados Unidos en su año vacacional antes de entrar en la universidad.[1] Viajó por todos lados con un amigo en autobuses Greyhound, tratando de convencer a las chicas americanas de que era encantador y a los camareros de los bares de que tenía veintiún años, según indicaba su mal retocada tarjeta de estudiante de British Rail, alojándose en casas de estadounidenses indulgentes que habían conocido en algún momento a sus padres. De las numerosas cosas extrañas que le sucedieron en esta aventura, ninguna lo fue tanto como la que tuvo lugar una cierta noche en San Francisco. El anfitrión era Antony Fisher, un patricio británico que había hecho fortuna con los pollos. El amigo de Antony, Milton, que vivía en el piso de abajo, se les unió para ir a una sauna y, juntos los dos, interrogaron a los jóvenes británicos sobre su nueva primer ministro, Margaret Thatcher.[2] Farfullaron unas pocas respuestas y, a continuación, Antony y Milton se lanzaron a una conversación sobre un amplio abanico de temas.

La conversación comenzó mansamente –y de forma bastante aburrida para un joven de dieciocho años de edad– sobre los tipos de interés y la oferta monetaria. Pero conforme los dos viejos hablaban, especialmente el pequeño Milton, empezó a virar hacia la fantasía: British Leyland, British Rail y British Telecom se pondrían a la venta; bajarán los impuestos; las familias recibirán unos vales que pueden gastar para pagar la educación de sus hijos en escuelas privadas, el Servicio Nacional de Salud será troceado. Gran Bretaña,

la Gran Bretaña fría, lejana y disfuncional donde las clases tenían que impartirse a la luz de las velas porque los todopoderosos sindicatos mineros habían cortado la electricidad, se convertiría en el paraíso de la libre empresa. Todo parecía deliciosamente loco. Para el autor era el equivalente político del concierto de The Grateful Dead al que asistió en el mismo viaje, con Milton interpretando el papel de Jerry García.

Sir Antony Fisher, título que recibiría más tarde, fue uno de los padrinos de la derecha libertaria. Ayudó a crear el Instituto de Asuntos Económicos en Londres, el Instituto Manhattan en Nueva York, y muchas cosas más. Pero era el otro hombre de la sauna quien jugó un papel aún mayor en el fomento de una revolución contra el siempre creciente Estado occidental; una revolución que «pensaría lo impensable», pero que en su mejor momento sólo tuvo éxito a medias.

Milton Friedman, incluso escuetamente vestido, era una figura extraordinaria. Apenas medía metro y medio pero rebosaba energía intelectual. Acabó siendo el economista más influyente de la segunda mitad del siglo xx, obtuvo el Premio Nobel y fue asesor de presidentes y primeros ministros. Sin embargo, sus orígenes fueron humildes. Sus padres eran inmigrantes de Europa del Este y él creció en Brooklyn. También comenzó su vida creyendo firmemente en el gran Estado. El joven Friedman llegó a la Universidad de Chicago en 1932 como partidario de Norman Thomas, el candidato presidencial socialista, consiguió su primer trabajo como *apparatchik* del New Deal en Washington DC, y se mantuvo en la nómina del Gobierno hasta 1943, ayudando incluso a inventar una de las más diabólicas herramientas del gran Gobierno: la retención de los impuestos sobre la nómina. Pero cuando regresó a Chicago, Friedman ya había empezado a forjar una vía diferente. Tres años más tarde anunció su llegada con un ataque furioso contra el control de alquileres, «*Tejados o techos*» (1946), que inmediatamente le situó como parte de la resistencia del libre mercado al keynesianismo.

Durante la mayor parte de las dos décadas anteriores, la resistencia al gran Gobierno tuvo su sede en Europa y no en América. El padre fundador de «la Escuela austríaca», Ludwig von Mises, dijo a los funcionarios del Gobierno: «Ustedes no son los vicarios de un dios llamado "El Estado"».[3] Durante la Segunda Guerra Mundial, Karl Popper trabajó en *La sociedad abierta y sus enemigos* en la lejana Nueva Zelanda, mientras que en la bombardeada Londres su amigo Friedrich Hayek, alumno de Von Mises, producía *Camino de servidumbre* en 1944, preocupado por que el libro podría desaparecer sin dejar rastro debido a la escasez de papel. De hecho, fue un *best seller* inmediato y eventualmente convirtió a millones de personas a la idea de que el Estado superpoderoso era un opresor. Hayek fue más que un simple escribidor; como los Webb, tenía gran capacidad de organización. También creía que una élite de pensadores con visión de futuro podría cambiar el clima de la opinión pública a través de la «permeabilidad». El truco consistía en reeducar el amplio mundo de la intelectualidad, a esas personas a las que de forma memorable definió como «vendedores de ideas de segunda mano» y crear *think tanks* que pudieran aplicar los principios del libre mercado a problemas prácticos según fueran surgiendo; no sólo cuando les apeteciera, sino día tras día y década tras década. En 1947 Hayek ayudó a fundar la Sociedad Mont Pelerin para reunir a la vanguardia global.

Mont Pelerin estaba en los Alpes suizos, pero el futuro de la contrarrevolución se encontraba al otro lado del Atlántico. América tenía una tradición de individualismo mucho más fuerte que Europa. Y mucho más dinero para fundaciones y periódicos. *Camino de servidumbre* se vendió mucho mejor en los Estados Unidos que en cualquier otro lugar –de hecho, *Reader's Digest* lo resumió y lo publicó de forma serializada– y en 1950 Hayek se mudó de la London School of Economics a la Universidad de Chicago. Curiosamente, fue contratado allí por un esotérico departamento llamado Comité de Pensamiento Social, pero el verdadero centro de

la contrarrevolución contra el keynesianismo fue el departamento de Economía. Una corriente de luminarias se dedicó a desmantelar el statu quo: Frank Knight demostró que la reforma social era a menudo contraproducente; Ronald Coase (otra importación de la LSE) y George Stigler argumentaron que los reguladores caían frecuentemente en manos de la gente a la que tenían que regular; Gary Becker inventó la economía del capital humano; James Buchanan y Gordon Tullock demostraron que los burócratas estaban motivados por los mismos instintos de maximización de los beneficios que los hombres de negocios.[4] Pero nadie manejó el hacha con más vigor que Friedman.

Pocos académicos han tenido el don de Friedman para la evangelización. Mirando hacia atrás, lo que el joven viajero escuchó en la sauna de San Francisco era una versión de *Camino al infierno,* la conferencia que Friedman pronunciaba en cada universidad por la que pasaba; una conferencia en la que fustigaba todo lo que la izquierda norteamericana –y de hecho el centro– defendía mientras desvelaba un futuro completamente diferente. ¿Sanidad proporcionada por el Estado? Un desperdicio de dinero. ¿Becas estudiantiles? Transferencias forzadas de dinero de los pobres a los privilegiados. ¿Ayuda exterior? Una manera de decorar los nidos de los dictadores del Tercer Mundo. El cada vez más grande Estado occidental era el blanco favorito de sus chistes: «Si pones al Gobierno federal [de EE. UU.] a cargo del desierto del Sahara, en cinco años habrá escasez de arena». «Nada es más permanente que un programa gubernamental temporal.»

Todo esto lo explicaba con verdadera pasión. Friedman detestaba la presunción liberal de que el Gobierno era la encarnación de la razón y la benevolencia; él sólo veía confusión y egoísmo. Creía que había una correlación directa entre la intervención gubernamental y el declive nacional: bastaba con mirar la historia de los Imperios griego, romano y británico. También odiaba la idea de que los políticos y los burócratas eran de alguna manera más inteligentes y desinteresados que los empresarios: simplemente optan por avanzar

en sus intereses personales de manera diferente. Incluso tenía dudas acerca de si había algún interés en mejorar el Gobierno, dado que su principal trabajo consistía en robar al público: «La eficiencia es un vicio que si sirve es para hacer cosas equivocadas. Si el Gobierno empleara de forma eficiente el 40 por ciento de nuestros ingresos que ahora malgasta, haría mucho tiempo que habríamos perdido nuestras libertades».[5]

Nada irritaba más a Friedman que se dijera que los liberales partidarios del gran Gobierno eran progresistas, mientras que los partidarios del libre mercado y el pequeño Gobierno eran reaccionarios. «¡Dios mío, no me llames así!», dijo en una ocasión cuando le preguntaron si era un conservador. «Los conservadores son los *New Dealers* como [John Kenneth] Galbraith, que quieren mantener las cosas como están.» Se veía a sí mismo como un «radical filosófico», del mismo molde que John Stuart Mill y Jeremy Bentham. Otro tanto puede decirse de Hayek, que escribió varias veces un ensayo titulado *Por qué no soy un conservador*. Cuando Russell Kirk, un conservador en la tradición de Edmund Burke, visitó la Sociedad Mont Pelerin a finales de 1947, se quejó de que bien hubiera podido llamarse «el John Stuart Mill Club» o «la Asociación Memorial Jeremy Bentham».[6] En cierta ocasión Friedman rindió a Margaret Thatcher el mayor de los elogios cuando la consideró una «liberal del siglo XIX». Lo que Hayek y Friedman consiguieron fue reinventar esa vieja doctrina para una edad diferente.

Pero si la causa era la misma, Friedman y los *Chicago boys* eran muy diferentes de Hayek y los austríacos. Intelectualmente tenían un enfoque más limitado; eran economistas profesionales en lugar de intelectuales universales, producto de la universidad estadounidense de posguerra, con su enfoque obsesivo en las fronteras de las disciplinas, en lugar de productos del invernadero intelectual vienés. Sin embargo, también tenían más confianza en sí mismos. Hayek, desconcertado por la Gran Depresión y deslumbrado por el genio de Keynes, estaba a menudo a la defensiva. De hecho confeccionó una relativamente sutil teoría del Estado, con el

argumento de que tenía un importante papel en hacer que los mercados funcionaran adecuadamente; previniendo la formación de monopolios, supervisando la política monetaria, protegiendo el Estado de derecho y prestando una serie de servicios públicos, incluyendo la Sanidad. (Si «se hiciera una lista de todas las formas de dirección intencional que se bendicen en el libro», observó *The Economist* en su reseña de *Camino de servidumbre*, «se comprobaría que el profesor Hayek no quiere dar marcha atrás sino avanzar por un largo camino».)[7] Por el contrario, Friedman era agresivo hasta el punto de simplificar en exceso. Defendió la legalización de la marihuana y la abolición del servicio militar obligatorio, así como la bajada de impuestos. Su *cri de cœur* de 1962, *Capitalismo y libertad*, proponía un programa de recorte de Gobierno que era sorprendentemente audaz para los años de Gran Estado de Kennedy: desde la supresión de los subsidios agrícolas y del salario mínimo, hasta la eliminación de los controles fronterizos. El Estado vigilante había sido reinventado para la era de The Grateful Dead.

¿Cómo alguien con unas ideas tan extremas tuvo tanto éxito? En parte porque sus tesis económicas eran intachables: ganó el Premio Nobel de Economía en 1976, apenas siete años después de que fuera creado, por su trabajo sobre el consumo y la historia de la política monetaria. En parte, también, porque era un polemista de primera categoría. *The Washington Post* admitió en 1963 que «ningún otro economista americano de primer orden puede igualar las habilidades forenses y el poder de persuasión de Friedman».[8] En parte porque él sabía cómo transmitir su mensaje. Escribía regularmente una columna de opinión en la revista *Newsweek* y colaboraba con frecuencia en periódicos. Y en parte porque no le asustaba la política. Fue uno de los principales asesores de Barry Goldwater en 1964 y un aliado muy próximo de Ronald Reagan a partir de entonces. En 1973 se unió a Reagan para pronunciar una serie de discursos en la campaña a favor de la Proposición 1 de California, que limitaba el tamaño del presupuesto.[9] Era un vínculo

personal: Reagan «simplemente no podía resistir el contagioso entusiasmo de Friedman».[10]

Frente a este ataque en todos los frentes, incluso el *sparring* de Friedman, Galbraith, admitió que «la era de Keynes» había dado paso a la «Edad de Friedman».[11] La razón más importante del éxito de Friedman, sin embargo, era que la historia estaba cada vez más de su lado. En cierta ocasión definió «el papel de los pensadores» como, principalmente, el de «mantener opciones abiertas, tener alternativas disponibles, de modo que cuando la fuerza bruta de los hechos haga inevitable el cambio, exista una alternativa disponible para ese cambio».[12] En las décadas de 1970 y 1980, «la fuerza bruta de los acontecimientos» transformó a Friedman de un brillante crítico en una fuerza real.

La crisis del Estado del bienestar

En pocas palabras, el gran Gobierno se extendió más de lo que podía soportar. La fe de Lyndon Johnson en estar «a favor de un montón de cosas» y «en contra de pocas muy poderosas» provocó una sobrecarga. Los «mínimos básicos» incluían la justicia, la igualdad y la felicidad. A finales de la década de 1960 se suponía que Leviatán debía proporcionar educación universitaria para todos, resolver el problema del racismo y popularizar la ópera. ¿Y por qué no? Si el Estado era una buena cosa, seguramente más Estado sería una cosa aún mejor. No lo fue. Para la década de 1970 el Gobierno estadounidense parecía estar fracasando en todo aquello que tocaba; guerras (Vietnam), la economía (estanflación), delincuencia (la epidemia de las drogas), la cohesión social (las guerras culturales). Incluso el romance de Europa con el Estado del bienestar empezaba a agriarse. Fue una época de huelgas, de crisis energéticas y de graves disturbios. También fue un momento en que las ideas de moda de los sesenta, como la educación integral en Gran Bretaña o la «guerra contra la pobreza» en Estados Unidos,

fueron «asaltadas por la realidad», en la clásica frase de Irving Kristol.

Peor aún, el Estado del bienestar estaba fallando en sus principales cometidos, en las ideas que los Webb y sus discípulos más habían pregonado. R. H. Tawney había prometido que, en el marco del Estado del bienestar, en Gran Bretaña «dejaría de ser la norma que los ricos fueran recompensados, no sólo con riquezas, sino con una cuota preferencial de salud y esperanza de vida, y los pobres castigados, no sólo con la pobreza, sino también con la ignorancia, la enfermedad y la muerte prematura».[13] Sin embargo, en la década de 1970 la brecha entre las clases altas y las clases bajas de Gran Bretaña, en términos de esperanza de vida, era más del doble de lo que había sido en los años treinta.[14] Las clases altas continuaron siendo más saludables y más altas que las clases bajas –3,2 centímetros más altas, para ser exactos–, así como más ricas.[15] En América, incluso los arquitectos de la «guerra contra la pobreza» admitieron que «la generosidad sin precedentes (...) no había hecho mucha mella en la pobreza, la dependencia, la delincuencia o la desesperación, contra las que se declaró la guerra en 1964».[16]

Muchas de las reformas de la década de 1960 destinadas a producir igualdad de resultados, en lugar de simplemente igualdad de oportunidades, ofrecieron resultados antiigualitarios, especialmente en el terreno de la educación. La decisión británica de abolir las más selectivas escuelas secundarias, redujo la movilidad social. El entusiasmo de Estados Unidos por la discriminación positiva (*affirmative action*) aumentó el número de abandonos en los estudios universitarios, ya que muchos estudiantes procedentes de minorías, que hubieran podido salir adelante perfectamente en instituciones menos exigentes, no alcanzaban a hacerlo en las instituciones de élite.[17] A. H. Halsey, uno de los líderes de la izquierda en el campo de la educación, se vio obligado a declarar en 1972 que «el hecho esencial de la historia de la educación en el siglo XX es que las políticas igualitarias han fracasado».[18]

Cuando Ronald Reagan y Margaret Thatcher llegaron al poder, las diatribas de Friedman contra el gran Gobierno ya no parecían descabelladas. Estaba claro para los contribuyentes de clase media que Leviatán estaba gastando una fortuna y que gran parte de ese dinero –un dinero que les costaba mucho ganar– se desperdiciaba. Había bastante hipocresía en esto, porque una gran parte del dinero adicional llovía sobre las clases medias. En los suburbios nadie se quejó de que las universidades de Occidente estuvieran llenas de jóvenes de clase media. Lo que no estaban dispuestos a soportar –y lo que se convirtió rápidamente en un banderín de enganche para la derecha en todo Occidente– era la idea de que el Estado estaba mimando a los pobres y los delincuentes. El racismo y el esnobismo jugaron un importante papel en esto. Pero también los hechos. Gran parte del dinero que se destinó a los pobres resultó ser contraproducente. Por ejemplo, los subsidios sociales habían creado incentivos perversos, socavando la responsabilidad individual y atrapando a las personas en la pobreza. En todo Occidente una parte importante de los jóvenes, incluso en las sociedades más ricas, abandonaba la escuela, tenían hijos ilegítimos y vivían de la generosidad del Estado. Friedman encontró aliados inesperados. Pocas personas hicieron más para situar en el centro del debate político la ruptura de las familias negras que el futuro senador demócrata por Nueva York, Daniel Patrick Moynihan, y un grupo de científicos sociales de izquierdas que viró con firmeza hacia la derecha y a los que se conoció como neoconservadores.

Lejos de conocer realmente lo que los pobres necesitaban, funcionarios y expertos lo hacían a menudo rematadamente mal. Se podía comprobar en cualquier ciudad de Occidente gracias al «nuevo brutalismo» de los planificadores urbanos.[19] En Norteamérica se metía a los negros pobres en los llamados The Projects, que no eran sino guetos verticales. En toda Europa los urbanistas demolieron barrios obreros enteros (al igual que hicieron con los hermosos centros de las ciudades y las magníficas estaciones de ferrocarril) y expulsaron a la gente pobre, como si fueran ganado, hacia bloques

de pisos que pronto se convirtieron en sinónimos de crimen y degradación.

El problema no sólo era de ineficacia, sino también de abotargamiento. En la Gran Bretaña pre-Thatcher, casi un tercio de los veinticinco millones de personas que formaban la población activa trabajaba en el sector público. Casi la mitad de empleados del sector manufacturero estaba en industrias nacionalizadas, que producían menos y menos a coste de más y más subsidios (en 1999 la industria del carbón producía un tercio menos de carbón que en 1938 y los ferrocarriles cubrían la mitad de kilómetros de vías).[20] El tamaño comportaba complejidad y falta de reacción. Existían cientos de diferentes tipos de ayudas sociales controladas por cientos de departamentos distintos. El Departamento de Sanidad y Seguridad Social británico llegó a producir un folleto que enumeraba a todos los demás folletos.

Esto imponía, inevitablemente, una enorme carga a la economía. En su plan maestro para la Nueva Jerusalén, Beveridge había estimado que entre 1945 y 1965 no se produciría ningún aumento real en el coste de los servicios de salud. Creando una población más saludable esencialmente, el Estado del bienestar se pagaría por sí mismo. De hecho, el gasto aumentó astronómicamente. A mediados de la década de 1970 casi la mitad de la renta nacional de Gran Bretaña se dedicaba al gasto público, en gran parte en bienestar social. En Suecia, la proporción aún era mayor. Con los impuestos alcanzando niveles sin sentido –en Gran Bretaña el tipo impositivo para los ingresos procedentes de inversiones y no fruto de un empleo estaba por encima del 90 %, lo que llevó a Antony Fisher y Mick Jagger a vivir en el extranjero–, la gente comenzó a reevaluar la relación entre el gasto público y el desarrollo económico.

Cuanto más grandes eran los estados, mayores eran las disfunciones sociales. Los intereses creados competían cada vez más enconadamente por su parte del pastel. Los gobiernos imponían cargas cada vez mayores a la economía, y la economía productiva se estancó o se contrajo. «Adiós, Gran Bretaña, fue un placer

conocerte» se titulaba un artículo de *The Wall Street Journal* de mediados de la década de 1970.[21] Gran Bretaña se vio obligada a mendigar al FMI en 1976. Uno de los principales arquitectos del sistema de Bretton Woods se convirtió en el primer país avanzado en necesitar un rescate. Suecia, otro campeón del Estado del bienestar, se encontraba en el camino de pasar de ser el cuarto país más rico del mundo en la década de 1970 a caer al número catorce en 1990.

El mayor desastre de todos se desarrollaba en el Este. Para todo el mundo ya era obvio que la nueva civilización que los Webb habían reverenciado era en realidad una nueva barbarie. En la década de 1950, la Unión Soviética crecía por lo menos con rapidez. En los setenta, al escaso crecimiento se añadía brutalidad y autoritarismo. Hay una enorme diferencia entre un gran Estado del bienestar y el totalitarismo soviético, por supuesto. Pero durante medio siglo los partidarios del gran Gobierno en Occidente siguieron reclamando algunos de los triunfos del comunismo, como la derrota de Hitler, su capacidad para enviar cosmonautas al espacio, su producción récord de lingotes de hierro. En la década de 1970 ya estaba claro que incluso el progreso económico de la década de 1930 se había conseguido a costa de asesinatos en masa y una represión despiadada. No había nada noble, sólo algo falso y cruel, como los atletas dopados que desfilaban en los Juegos Olímpicos.

El Contraataque

Pocas semanas después de ganar el Premio Nobel, Milton Friedman dejó la Universidad de Chicago por la Hoover Institution de la Universidad de Stanford, donde iba a permanecer el resto de su larga vida. Dos años después de la llegada de Friedman a California, sonó la primera trompeta de la contrarrevolución.

En 1978, hartos de los cada vez más altos impuestos sobre la propiedad y la nula mejora de la calidad de los servicios del gobierno local, y furiosos con las travesuras bohemias del gobernador Jerry

Brown, hijo de Pat Brown, conocido como *Moonbeam* (Rayo de luna), los barrios residenciales en expansión del sur de California se levantaron con furia. Liderados por Howard Jarvis, un enérgico activista contra los impuestos, los californianos aprobaron con el apoyo entusiasta de Friedman la Proposición 13. El referéndum marcó un hito: no sólo reducía a la mitad y ponía un tope a los impuestos sobre la propiedad; también forzaba al gobierno del Estado de California a rescatar a los gobiernos locales y además dificultaba enormemente cualquier subida de impuestos. La proposición fue seguida por muchas otras que trataban de limitar el gasto en todo el país. La América de los barrios residenciales se había hartado.

Aquello, sin embargo, no fue más que una simple revuelta. La revolución completa se produjo con Margaret Thatcher, que llegó a Downing Street, en Gran Bretaña, en 1979, y con Ronald Reagan, quien ganó la Casa Blanca en 1980. Thatcher fue la más estridente: habló de «una revuelta en todo el mundo contra el gran gobierno, los impuestos excesivos y la burocracia»[22] e incluso citó la frase favorita de Herbert Spencer: «no hay otra alternativa». Reagan era más tolerante. Contaba chistes sobre la frase más terrorífica de la lengua inglesa: «Soy del Gobierno y estoy aquí para ayudar». Pero ambos tradujeron en políticas coherentes la rabia acumulada. Esto requería pragmatismo. Thatcher decidió cuándo combatir a los mineros de la misma manera que Reagan eligió cuándo librar la batalla contra los controladores aéreos. Pero también requería convicción. Ambos eran ideológicamente mucho más «antigubernamentales» que ningún conservadurismo anterior. El corazón de Reagan estaba en el mismo sur de California que apoyó la Proposición 13, y sacó muchas de las ideas de su primer mandato del enorme libro de propuestas producido por la Fundación Heritage. Thatcher tuvo una relación similar con el Instituto de Asuntos Económicos fundado por Antony Fisher y el Centro de Estudios Políticos cofundado por su mentor, Sir Keith Joseph. En la Biblioteca Reagan se pueden ver los ejemplares de Hayek anotados

personalmente por el presidente. Thatcher, supuestamente, llevaba en su bolso una copia de *La Constitución de la libertad,* de Hayek, junto con una cita ampliamente (aunque erróneamente) atribuida a Abraham Lincoln: «No se puede conseguir la prosperidad desalentando el ahorro. No se puede fortalecer al débil debilitando al fuerte. No se puede ayudar al asalariado hundiendo al empleador».[23]

Reagan ha pasado a la historia como el hombre que derrotó al comunismo y reinventó el conservadurismo americano, pero cuando se trata de la reforma del modelo de Gobierno, el legado de Thatcher fue mucho más significativo, entre otras cosas porque tenía mucho más Gobierno para reformar. Hasta la década de 1970, la remilgada y ambiciosa Thatcher se atuvo al consenso de la posguerra. El gobierno de Edward Heath de 1970-1974, en el que ocupó el puesto de secretaria de Estado de Educación, trató brevemente de inyectar un leve enfoque de libre mercado a la gestión económica, pero se acobardó cuando el desempleo superó la marca de un millón, embarcándose en una enorme borrachera de gastos para reducir el desempleo, lo que provocó que la inflación alcanzara el 25 por ciento.

Fue entonces cuando Thatcher se convirtió en thatcherista. No fue tanto una conversión intelectual como una creciente voluntad de expresar sus convicciones más profundas (Alfred Sherman, uno del puñado de intelectuales favorables al libre mercado en la década de los setenta en Gran Bretaña, la describió con razón como una persona de «creencias, no de ideas»).[24] Como hija de un tendero, aborrecía las deudas, admiraba la autosuficiencia y predicaba lo que Gladstone llamó «esfuerzo, honesto esfuerzo humano».[25] Se sentía herida por el implacable declive de Gran Bretaña –durante su vida, Gran Bretaña no sólo perdió un Imperio, sino que también vio cómo su economía caía por detrás de las de Francia y Alemania– y le enfurecía la sofisticada teorización sobre el «control de la decadencia». Su encuentro con las ideas del libre mercado le dio esperanza. Escuchó atentamente a Sir Keith Joseph, que interpretó

el papel de «pensador de la derecha con licencia para explorar el nuevo territorio» y que le presentó a una corriente de pensadores radicales, incluyendo a Hayek y Friedman.[26]

La mayor parte de este radicalismo no era visible para el electorado británico que la llevó al poder en 1979, en gran parte frustrado por la ineptitud del Gobierno laborista, especialmente por su incapacidad para controlar a los sindicatos durante el «invierno del descontento» de 1978-1979, cuando los huelguistas casi cerraron el país, paralizando los sistemas de transporte, montando piquetes frente a los hospitales y dejando a los muertos sin sepultar. Pero una vez en el poder, Thatcher reveló sus verdaderas intenciones. Frenó el gasto público, controló la oferta monetaria y abolió los controles de cambio, lo que suponían rupturas decisivas respecto a las ortodoxias de la posguerra. Vendió las viviendas de protección oficial creando las bases del thatcherismo para la clase trabajadora. Cortó los subsidios industriales, poniendo a muchas empresas contra la pared. En el contexto de una recesión mundial, el resultado fue un fuerte aumento del desempleo. En 1981, cuando el número de parados superó la barrera de los tres millones, la policía ya batallaba abiertamente contra manifestantes que lanzaban cócteles molotov en las calles de muchas ciudades de Gran Bretaña, y los Tories, asustados, se confabularon contra ella. En lugar de emprender la retirada como lo había hecho Heath, mantuvo la apuesta: «Ustedes giren, si quieren, la señora no está por girar», fue la famosa frase que dijo en el congreso del Partido Conservador en 1981. Retrospectivamente hay que decir que tuvo una inmensa suerte; la suerte de que la izquierda británica se fracturó e insistió en proponer líderes inelegibles y la suerte de que el general Galtieri, presidente de la Junta Militar de Argentina, decidió invadir las Islas Falkland (Malvinas para los argentinos), lo que le permitió recuperarlas y después ganar las elecciones de 1983. Los economistas todavía discuten sobre si el remedio era demasiado fuerte: gran parte de la manufactura del norte de Inglaterra desapareció. Pero su amarga medicina cambió Gran Bretaña. La tasa

de inflación se redujo desde un máximo del 27 por ciento en 1975 al 2,5 por ciento en 1986. El número de días de trabajo perdidos por huelgas cayó desde los 29,5 millones de 1979 a 1,9 millones en 1986. El tipo impositivo máximo se redujo del 98 por ciento de 1979 al 40 por ciento en 1988.[27]

En 1984 se inició la gran ronda de privatizaciones en la que gigantes como British Telecom, British Airways y British Gas fueron vendidas al sector privado. En total, Thatcher privatizó tres cuartas partes de las empresas propiedad del Estado de Gran Bretaña, recaudando más de 30.000 millones de libras para el erario público y derivando a 46 grandes empresas con 900.000 trabajadores hacia el sector privado.[28] Animó a los ciudadanos corrientes a que compraran acciones, creando así –por lo menos en apariencia– el llamado «capitalismo popular». Extendió su cruzada contra la expansión de Leviatán que emergía en Bruselas. «No hemos derribado con éxito las fronteras del Estado en Gran Bretaña –tronó en Brujas en 1988– sólo para ver cómo se vuelven a imponer a nivel europeo.»[29]

Gracias a Thatcher el centro de gravedad de la política británica viró espectacularmente hacia la derecha. Los nuevos laboristas de la década de 1990 llegaron a la conclusión de que sólo podían rescatar a su partido de las ruinas adoptando los principios centrales del thatcherismo. «La presunción debe ser que la actividad económica es mejor dejársela al sector privado», declaró Tony Blair. Blair abolió la «Cláusula Cuatro» (que había sido introducida por los Webb y que comprometía al partido a nacionalizar los niveles más altos de la economía industrial), se distanció de la ortodoxia keynesiana y reposicionó al partido para atraer a las nuevas clases acomodadas. Peter Mandelson, uno de sus asesores más próximos, se declaró «intensamente relajado» respecto al hecho de que hubiera gente ganando mucho dinero. Lo que pasó con el Partido Laborista era un reflejo de lo que había sucedido con los Tories en la década de 1950, cuando se deshicieron de sus viejas ortodoxias libremercantilistas en favor del Estado del bienestar.

Al otro lado del Atlántico, Reagan estaba provocando el mismo efecto: no abrazó la privatización con el mismo entusiasmo que Thatcher (el Tío Sam poseía mucho menos de la economía norteamericana, por lo que había menos para vender), pero a través de una mezcla de ingenio e idealismo hizo que «más gobierno» fuera una respuesta muy difícil de sostener para cualquier político estadounidense frente a cualquier cuestión. Desde entonces, estar en contra del «gran Gobierno» ha sido el canon de la derecha norteamericana, incluso si en la práctica no ha seguido esta doctrina. En la izquierda, el efecto fue aún más potente. El «liberalismo» –concebido como una combinación de fe en el gran gobierno y actitudes socialmente progresistas– se convirtió en algo repudiado por los principales demócratas. En 1988, cuando Michael Dukakis, el gobernador de Massachusetts, fue acusado de ser un liberal por la campaña de George H. W. Bush, se quejó de «difamación». El barro sigue enganchado. Cuatro años más tarde Bill Clinton se movió aún más a la derecha abrazando la «tercera vía» y criticando a algunos de los grupos de interés más atávicos de su partido. Proclamó que la «era del gran Gobierno» había terminado e introdujo una serie de reformas radicales del Estado –aprobó reformas del modelo social (con el impulso de un Congreso republicano) y puso a Al Gore a cargo de una comisión para reinventar el Gobierno–. En 2004, cuando al candidato demócrata, John Kerry, se le preguntó si era un liberal, respondió: «Creo que es la cosa más tonta que he oído nunca».[30]

La revolución Thatcher-Reagan no se detuvo en el mundo anglosajón. La idea de que el gobierno debe centrarse en la prestación de servicios públicos como ley y orden, en lugar de interferir en el mundo de los negocios, se extendió ampliamente. Los gobiernos miraron el ejemplo anglosajón mientras lidiaban con los sectores públicos engordados, la productividad menguante y la inflación fuera de control. Y en todas partes se retiraron del mando de los altos niveles de la economía. Entre 1985 y 2000 los gobiernos de Europa occidental vendieron activos del Estado por valor de

100.000 millones de dólares, incluyendo empresas de referencia nacionales como Lufthansa, Volkswagen, Renault, Elf y ENI. La «política industrial» se redujo a conservar unas pocas acciones doradas en las empresas privatizadas. Los países poscomunistas adoptaron el Consenso de Washington de todo corazón. Rusia privatizó miles de empresas industriales. Leszek Balcerowicz, ministro de Finanzas de Polonia tras la caída del comunismo, declaró que Thatcher era su «héroe». En Brasil, Fernando Henrique Cardoso introdujo un programa de privatizaciones inspirado en Thatcher que, medido por el valor de los activos vendidos, era dos veces mayor que el de Gran Bretaña. Incluso en la India, el bastión del fabianismo, Manmohan Singh intentó romper la Licencia Raj para «quitar el peso del Gobierno de los hombros de la gente, en particular de los hombros de los empresarios indios».[31] Palaniappan Chidambaram, que fue ministro de Finanzas de la India durante la década de 1990, lo resumió así: «Lo que pasó bajo la señora Thatcher nos abrió los ojos, fue una revelación. Después de todo, nosotros habíamos importado nuestro socialismo fabiano de la Gran Bretaña».[32]

También se puso de moda, sobre todo durante los clintonianos y blairistas años noventa, considerar que el gran Gobierno era incompatible con la globalización: Leviatán sería arrasado por las mucho más poderosas fuerzas del capitalismo internacional. Éste fue el momento en el que James Carville, director de campaña de Clinton, bromeó sobre el deseo de reencarnarse en los mercados de bonos, porque eran tan poderosos; cuando Bill Gates parecía acaparar más portadas de revistas que Bill Clinton y cuando los izquierdistas afirmaron (erróneamente) que la mitad de las economías más grandes del mundo eran empresas multinacionales. Un informe especial de *The Economist* sobre el Estado, publicado en 1997, examinaba la idea, entonces ampliamente extendida, de que Leviatán se estaba desmontando.[33]

La revolución que sólo triunfó a medias

Así que Reagan y Thatcher –y por extensión Milton Friedman– ganaron la partida. Desde la década de 1980 el debate sobre el Estado ha cambiado. Pero no ganaron la realidad. De lo contrario, este libro podría muy bien no existir.

Obviamente, Leviatán no se deshizo. En sus once trascendentales años de gobierno, Thatcher consiguió reducir el gasto social del 22,9 por ciento del PIB en 1979 al 22,2 por ciento en 1990. Reagan no logró persuadir al Congreso, controlado por los demócratas, para que promulgara los recortes de gastos que se suponía debían acompañar a su reducción de impuestos, generando una explosión del déficit de Estados Unidos. El Estado bajo Thatcher y Reagan –sus supuestos enterradores– era mucho más grande que todo lo que Keynes o Beveridge habían imaginado. En parte fue por su culpa. Thatcher, por ejemplo, se equivocó en la reforma de algunas piezas del sector público, en particular la policía. Era tan grande su aversión a los ayuntamientos de izquierdas que dominaban muchas ciudades británicas –y, hay que añadir, sus pecados eran tan atroces–, que ella hizo más que ningún otro primer ministro de la posguerra para envolver a los gobiernos locales en una red cada vez más estricta de restricciones y prescripciones.

Al comenzar el nuevo siglo, Leviatán comenzó a emerger de nuevo. En Estados Unidos, el centrismo relativamente frugal de Bill Clinton dio paso al «Conservadurismo compasivo» de George W. Bush; una licencia para engordar el Gobierno. La «Gran gobernanza» –la siempre creciente colección de normas y reglamentos que rigen la vida de todo el mundo– se expandió incluso más rápido que el gran Gobierno, impulsada en parte por la izquierda (diversidad, salud y seguridad), pero también en parte por la derecha (cámaras de circuito cerrado, la guerra contra la droga y, después del 11 de septiembre, la guerra contra el terrorismo). Cada año que el joven Bush estuvo en el poder, se añadían unas mil páginas de regulaciones federales. Y cuando dejó el cargo en 2008, un gran

Gobierno conservador fue reemplazado por un Gobierno liberal incluso más grande.

Barack Obama ha puesto más énfasis en el activismo gubernamental y ha sido más frío hacia el sector privado que los Nuevos Demócratas de la década de 1990. Es muy difícil imaginarse a Clinton diciéndoles a los empresarios estadounidenses que su éxito se debe al Estado («Ustedes no construyeron esto»). Cuando Obama presentó la historia de su vida a su partido en la Convención de Denver en 2008, era una historia de redención; la de un joven pecador en el malvado sector privado (que trabajaba para una compañía que ahora pertenece a nuestro propietario, por cierto) que se escapa hacia la vida más pura de un activista social (*community organizer*) y descubre el verdadero amor y un propósito en la vida. Esto no quiere decir que el verdadero Sr. Obama tenga nada en común con el socialista europeo de la imaginación conservadora. En general, en los fundamentos de sus políticas económicas, ha sido completamente pragmático. La nacionalización de General Motors y Chrysler fue una solución temporal a un problema acuciante que un presidente republicano podría fácilmente haber adoptado. Pero el impulso general ha ido en la dirección de un gobierno un poco más grande. Su principal logro en política nacional, las reformas del sistema de Salud, encaja en ese patrón (a pesar de que dejan muy lejos de Suecia al irremediablemente confuso sistema norteamericano).

Europa ha seguido el mismo patrón en los últimos diez años. En Gran Bretaña, el Nuevo Laborismo se hizo cada vez menos prudente mientras se mantenía en el poder. Gordon Brown expandió enormemente el gasto público asumiendo equivocadamente que se había abolido el ciclo de auge y caída. La participación en el PIB del Estado aumentó de menos del 37 por ciento en 2000 al 44 por ciento en 2007. Con la economía británica sin aliento, pasó al 51 por ciento en 2010.[34] Pero la parte de Occidente donde el gran Gobierno reapareció sin la más mínima introspección fue en la Europa continental. A principios de la década de 1990 la UE era sobre todo

un instrumento de reforma económica: abrió el mercado único en 1992 y su Comisión acosaba a los Estados que ayudaban a sus industrias con demasiado descaro. Muchos países del sur de Europa tuvieron que apretarse el cinturón, al menos un poco, para poder entrar en el euro cuando se creó en 1999. Pero una vez dentro de la moneda única, los europeos del sur descubrieron que podían pedir prestado al mismo tipo de interés que los alemanes y gastaron en consecuencia. Friedman siempre había advertido en contra de la moneda única: la unidad monetaria, argumentó en 1997, llevaría a la desunión política.[35] En 2004 dijo que pensaba que el euro podría derrumbarse (junto a una jeremiada contra el gran Gobierno en todo el continente: «No hay duda de lo que debería hacer la UE: abolir sus normas y reglamentos. Abolir su [alto nivel de] gasto»).[36] Nadie le escuchó.

Grecia fue el más terrible delincuente: en el periodo de 2004 a 2009, cuando el capital extranjero inundó el país, el Gobierno de Grecia, según sus propios datos, consiguió aumentar en términos nominales sus ingresos fiscales en un 31 por ciento, pero sus gastos primarios aumentaron en un 87 por ciento. Sus deudas subieron como la espuma y finalmente llegó el desastre. Pero lo cierto es que del 2000 al 2012 el gasto público se disparó en todas partes en relación con los ingresos del Estado. Del 51,6 por ciento al 55,9 por ciento en Francia, del 45,9 por ciento al 49 por ciento en Italia, del 41,6 por ciento al 46,9 por ciento en Portugal, y del 31,2 por ciento al 44,1 por ciento en Irlanda. De promedio, más de la mitad de este aumento se produjo antes de la crisis financiera, con el euro animando a los países a poner el pie en el acelerador cuando deberían haber pisado el freno.[37] Mientras tanto, el Parlamento Europeo, facultado para tomar decisiones debido a su –en teoría– mandato democrático, se convertía en una máquina de redactar reglamentos.

Tanto Europa como los Estados Unidos fueron capaces de escapar a las consecuencias de sus muchas contradicciones durante más de una década. Los mercados estuvieron dispuestos a conceder

crédito a las economías avanzadas durante un remarcable periodo de tiempo. Pero la crisis económica de 2007-2008 ha cambiado el tono de la política en Occidente. Ahora hay mucho menos para dar (de hecho, muchas veces no hay nada en absoluto). En la zona euro, las prolongadas vacilaciones han convertido una crisis controlable en algo que podría hacer añicos la unidad económica más importante del mundo. En Estados Unidos casi todos los economistas están pidiendo una solución a medio plazo para las finanzas del país. Así lo han hecho al menos dos comisiones presidenciales. Pero el Congreso y el presidente Obama han demostrado no estar a la altura de la tarea. Los demócratas se niegan a aprobar los recortes en las provisiones sociales; los republicanos se niegan a aumentar los impuestos, y Norteamérica está atrapada en una trampa fiscal, con impuestos de pequeño Gobierno y gastos de gran Gobierno, y tomando prestado masivamente del ahorro privado para compensar la diferencia.

¿En qué lugar deja todo esto al Estado? En 2004, dos años antes de su muerte, Friedman tuvo una visión muy deprimente de lo que había conseguido: «Después de la Segunda Guerra Mundial la opinión era socialista, mientras que la práctica era la del libre mercado; actualmente la opinión es de libre mercado, mientras que la práctica es fuertemente socialista. Hemos ganado gran parte de la batalla de las ideas (aunque esta batalla nunca se gana de forma permanente). Hemos tenido éxito en detener el avance del socialismo, pero no hemos logrado revertir su curso».[38] Ese veredicto sería sin duda mucho más deprimente hoy en día, especialmente cuando no sólo se mira el tamaño del Gobierno, sino su poder. El núcleo del mensaje de Friedman, como el de Mill, era la libertad. Hay 32 cámaras de vigilancia cerca del apartamento donde George Orwell escribió *1984*. El vigilante nocturno haciendo guardia en la puerta se ha convertido en la niñera dentro de la casa y en la oficina, mirando por encima del hombro en la cocina, en el salón, en la sala de juntas, e incluso en el dormitorio. Pero no es una muy buena niñera. El Estado ha acumulado cada vez más

responsabilidades e impuesto cada vez más costes ocultos sobre todo el mundo. Sin embargo, su capacidad para cumplir con esas responsabilidades ha disminuido. La única esperanza es que la frustración empiece a engendrar una esperanza de cambio.

Ningún lugar ilustra mejor esto que el que Friedman terminó llamando su casa.

Parte dos

Desde el Oeste al Este

CAPÍTULO 5

Los siete pecados capitales –y una gran virtud– del Gobierno de California

No hay mejor ejemplo de los problemas de los Gobiernos occidentales que el contraste entre Sacramento y Palo Alto. Las dos ciudades están sólo a noventa millas de distancia en línea recta. Pero viven en siglos diferentes. Sacramento no es más que la capital del estado. Palo Alto es la capital de Silicon Valley, una ciudad que está en el negocio de inventar el futuro, no sólo en el ciberespacio, sino también en la manufactura, en robótica y en biología. Los emprendedores lo han considerado como un faro desde que dos estudiantes de Stanford, Bill Hewlett y David Packard, crearon allí una empresa de informática en un garaje en 1938. Desde entonces, el Valle ha dado lugar a Apple, Oracle, Google y casi todos los gobiernos del mundo han intentado crear su propia versión de esta máquina milagrosa.

Hace cincuenta años Sacramento era también una ciudad en una colina. Los estudiantes de ciencias políticas acudían allí para estudiar el sueño de California. ¿Cómo –se maravillaban los visitantes– se las había arreglado el Golden State para proporcionar a su población, que crecía rápidamente, agua, autopistas y el mejor sistema universitario público del mundo? Los grandes gobernadores de California de la época, Earl Warren y Pat Brown, estaban más que dispuestos a dar una respuesta. Aunque el primero era un republicano y el segundo un demócrata, compartían un proyecto y el sentimiento de una misión. Pero durante los últimos veinte años, los

estudiantes de instituciones como la universidad de liderazgo de China en Pudong tienden a llegar a Sacramento para estudiar la crisis del modelo de Gobierno de Occidente en su forma más pura. Famoso por sus disputas presupuestarias, su partidismo extremo, sus permanentes manipulaciones, su política del dinero, sus patéticos niveles de participación electoral, sus ruinosas iniciativas electorales, su absurdamente complicada estructura y su deteriorada infraestructura, el gobierno de California ha sido grande e ineficiente y ha quebrado.

La brecha entre Palo Alto y Sacramento se repite en todo Occidente: Wall Street opera en una zona horaria diferente de Washington D.C.; las *mittelstander* de Baviera, los magnates de la moda de Milán y los empresarios multimedia de Soho funcionan con reglas diferentes (y horas y salarios) que los políticos en Berlín, Roma y Whitehall. Pero no hay enfermedad política que no pueda encontrarse en su forma más extrema en California. Es difícil pensar en cualquier otro lugar donde la retórica del pequeño Gobierno y la realidad del gran Gobierno choquen de forma más espectacular y donde los fracasos de la media revolución de Milton Friedman se hayan mostrado más claramente. Las obligaciones del Estado han seguido creciendo, incluso si el enfado de los contribuyentes ha retirado recursos y legitimidad. En los últimos decenios, los californianos, por lo general entre las personas más optimistas de la tierra, han recurrido con enojo a todos los medios a su disposición, desde iniciativas de votación a anticuados cyborg, para arreglar Sacramento. Ahora hay un atisbo de esperanza de que esa inquietud larvada pueda producir algo útil, bajo, de todas las personas posibles, un reencarnado Jerry Brown. Pero, durante el periodo transcurrido desde que uno de nosotros entró en esa sauna surrealista en San Francisco, California ha sido un ejemplo de todo lo que ha ido mal con el Estado en Europa y América.

¿Cuáles son exactamente los síntomas? Siete cosas destacan por encima de los demás: llamémoslos los siete pecados capitales del Gobierno moderno.[1] Y también añadiremos una gran virtud. En todo

esto California es como de costumbre «igual que Occidente, sólo que aún más». Es un caso tan bueno como cualquier otro para resumir lo que va mal.

1. De otro siglo

Si se mira un mapa administrativo de California se puede llegar a la conclusión de que un niño ha garabateado sobre el dibujo después de haber experimentado con el dispensador de pastillas de Jerry García. Es un embrollo de miles de condados, ciudades y distritos que se superponen y se solapan. Beverly Hills y West Hollywood están en medio de Los Ángeles pero son ciudades separadas. El Distrito escolar de Los Ángeles tiene 687.000 alumnos, mientras que veintitrés otros distritos tienen menos de veinte alumnos. En Sacramento las cosas no están más claras. California tiene más de trescientos consejos y comisiones no electas, que van desde la Comisión Costera de California a la Junta de Logopedia y Audiología. También tiene la tercera Constitución más larga del mundo.[2] Tres cuartas partes del presupuesto escapan al control del gobernador, gracias a una sucesión de iniciativas electorales. El flujo del dinero es claro como el barro: desde que la Proposición 13 obligó al Estado a rescatar a los gobiernos locales, Sacramento se ha visto obligada a subvencionar a las ciudades mientras buscaba subvenciones para sí misma en Washington D. C. El dinero para la salud, las escuelas, los subsidios sociales y muchas cosas más, va y viene entre Sacramento, Washington y otras ciudades de California, lo que hace imposible responsabilizar a los políticos californianos de lo que consiguen y lo que gastan.

El primer pecado del gobierno de California es que está desfasado. La última vez que hizo una remodelación completa fue en 1879, cuando la población del Estado era de sólo 865.000 habitantes y la mayoría de los californianos trabajaba la tierra. Hoy en día la población ha crecido hasta los treinta y siete millones, y un solo

puesto en el Senado de Estados Unidos representa a más personas de las que representaba todo el Senado estatal en aquel momento. Como observa el historiador Kevin Starr, «no es de extrañar que una organización creada para cuidar de menos de un millón de personas tenga un ataque de nervios político colectivo cuando debe gobernar algo casi cuarenta veces ese tamaño».[3]

En esto, California es simplemente una versión un tanto psicodélica del modelo de gobierno occidental en su conjunto. La superposición de las áreas de responsabilidad es algo común en Occidente. En Australia, el Gobierno federal está a cargo de la salud primaria pero los estados gestionan los hospitales. En la mayoría de los países europeos los impuestos se recolectan de forma centralizada, pero tienden a gastarse a nivel local o regional. La Unión Europea cada vez desempeña más en Europa el mismo papel que Washington en Estados Unidos, añadiendo una capa más de reglas y obligaciones. La Constitución de Estados Unidos fue diseñada para un país de trece estados y cuatro millones de habitantes, cuando cosas como formar milicias armadas y prevenir que los individuos se proclamaran reyes eran asuntos importantes. Los Padres Fundadores no tenían planes para atraer ya sea a Dakota del Norte o a California a su Unión, ni podían imaginarse las consecuencias del hecho de que estos dos estados tuvieran el mismo número de votos en el Senado, pese a que uno tiene cincuenta y siete veces más población que el otro. En Europa, el Estado ha sido rediseñado más recientemente gracias a dos guerras mundiales, pero todavía sobreviven muchas antiguas rarezas, como la Cámara de los Lores en Gran Bretaña.

Demasiados elementos del Gobierno funcionan como si todavía todos fuéramos pequeños granjeros temerosos de Dios (*yeoman farmers*). Los escolares estadounidenses siguen teniendo tres meses de vacaciones en verano para que puedan ayudar en la granja, como lo hacían en el siglo XIX. El Departamento de Agricultura de EE. UU. es una de las burocracias más grandes de Washington, pese al hecho de que hoy en día la agricultura sólo emplea al 2 por ciento

de la población. En una época en que pocas empresas consideran el sábado como sagrado, el Servicio Nacional de Salud Británico aún respeta la noción de descanso del fin de semana: 129 de sus 149 instituciones hospitalarias tienen mayores tasas de mortalidad durante los fines de semana (el 27 por ciento más en el caso de una en Hillingdon), porque hay menos médicos trabajando los sábados y domingos.[4] Tanto en Europa como en América los gobiernos tratan de gestionar el mundo de Google y Facebook con una pluma de ave y un ábaco.

No existe una relación simple entre modernidad y eficiencia. Muchas cosas antiguas funcionan bien en la práctica: los estadounidenses veneran con razón su Constitución, porque en muchos más casos funciona bien que mal. Mientras tanto, el intento más notable de Occidente para construir una nueva forma de gobierno, la Unión Europea, es un lío de responsabilidades solapadas. Es difícil incluso responder a las preguntas más básicas sobre la UE, tales como «¿Para qué sirve el Parlamento Europeo?». La locura de crear una moneda única sin disponer de un sistema común de regulación financiera es ahora evidente. Aún es peor, en algunos casos, la incapacidad de la Unión para arreglar estos fallos de diseño incluso con la ayuda de una crisis.

Así que «nuevo» no siempre es «mejor». Pero Europa y California no son tan diferentes. Ambas necesitan debatir sobre qué tipo de gobierno exactamente quieren. El problema en ambos lugares es encajar la estructura con el objetivo, y esto ha sido enormemente complicado por culpa de los dos siguientes pecados.

2. La enfermedad de Baumol

California ha fracasado estrepitosamente en su intento de hacer que su sector público sea más eficiente. Nuestro segundo y tercer pecados, ambos bautizados con el nombre de dos famosos economistas, ayudan a explicar por qué los gobiernos siguen

costándonos siempre más. La Ley de Mancur Olson se focaliza en la política y el poder de los grupos de interés. Pero antes, consideremos el segundo pecado: la enfermedad de Baumol.

En una serie de artículos clásicos escritos a partir de 1966, William Baumol argumentó que la productividad aumenta mucho más lentamente en industrias que utilizan básicamente mano de obra que en aquellas donde el capital en forma de maquinaria puede sustituir al trabajo.[5] Baumol utiliza el ejemplo de la música clásica para demostrar que hay ciertas actividades humanas que son inherentemente de mano de obra. El mundo ha cambiado mucho desde que Beethoven escribió sus cuartetos de cuerda, pero ni uno de ellos todavía se puede tocar con menos de cuatro músicos. La enfermedad de Baumol sugiere que los gobiernos se hacen inevitablemente más grandes porque ocupan áreas de la economía que exigen mano de obra intensiva. Las manufacturas se hacen cada vez más eficientes, pero no sectores donde no se puede sustituir al trabajador (que tienden a ser proporcionados en su totalidad o en parte por el Estado) como la educación y la salud. Un profesor universitario, argumenta Baumol, no puede dar conferencias más deprisa de lo que lo hacía una década antes, ni tampoco el cirujano medio puede realizar operaciones más rápido.

Esta cuestión tiene otra cara. Como la gente se hace más rica gracias a todas las mejoras en la productividad, los ciudadanos están dispuestos a gastar más dinero en educación y salud, sobre todo porque disminuye el coste de los productos de consumo habituales. Y el coste de la educación y de la atención sanitaria aumenta a medida que aumentan los estándares de conocimiento y avanzan las ciencias. Larry Summers, el principal asesor económico de Barack Obama hasta finales de 2010, señala que el salario medio de un estadounidense se ha multiplicado por diez desde finales de la década de 1970 si se mide respecto al coste de un televisor, pero que ha disminuido si se compara con el coste de la atención sanitaria. Lo mismo sucede con el salario medio europeo.

Visto desde esta perspectiva, gran parte de la historia reciente del Estado es una lucha contra la enfermedad de Baumol, en la que la única variante ha sido el método. California ha recortado algunos servicios y pasado el coste de otros a los consumidores. Los estudiantes del Estado pagan ahora cerca de la mitad del coste de su educación en comparación con el 12 por ciento que pagaban en 1990.[6] Pero el resultado más importante ha sido una disminución de la calidad en lugar de una mejora de la productividad. Hace cuarenta años California tenía el mejor sistema del mundo de educación pública. Hoy California compite con Mississippi en el nivel de analfabetismo de sus estudiantes y en la cantidad que gasta por habitante. En términos generales, los intentos de Estados Unidos para hacer frente a los cada vez más altos costes de la educación superior han creado una epidemia de deuda entre sus estudiantes que asciende a cerca de un billón de dólares. En Europa las universidades se han convertido en lo más parecido a barrios marginales a consecuencia de lo que sus administradores han escatimado en instalaciones.

En ambos continentes la gente está furiosa porque los gobiernos han fracasado a la hora de desarrollar las mismas mejoras en productividad que se están produciendo en la manufactura o en las telecomunicaciones. Si Baumol está en lo cierto, es muy poco lo que se puede hacer para impedir que el Estado siga haciéndose más grande. Éste es un problema fundamental al que volveremos en el capítulo 7. Pero hay otra norma que sugiere que la política es tan culpable como la economía.

3. La Ley de Olson

Si William Baumol es un nombre que obsesiona a los reformadores del gobierno, el otro es el de Mancur Olson. En *The Logic of Collective Action* (1965) Olson señaló que los grupos de interés tienen una gran ventaja en las democracias. Organizarse es

complicado. Requiere gran cantidad de dinero, tiempo y energía, de modo que pequeños colectivos que persiguen objetivos verdaderamente importantes para sus miembros son mucho más propensos a organizarse que grupos amplios que buscan objetivos generales, plagados de individualistas que pretenden disfrutar de los beneficios de la acción política sin incurrir en sus costes. «Cuanto más grande sea el grupo, menos promoverá los intereses comunes» es la formulación del problema que hace Olson.[7]

California siempre ha tenido grupos de interés especiales, como el ansia de apropiarse de recursos escasos como el agua: sólo hay que ver la película *Chinatown*. En el Central Valley de California uno puede ver con sus propios ojos cómo se evapora el dinero de los impuestos cuando los agricultores engullen uno de los recursos más preciados del estado: el agua, para regar cultivos que nunca hubieran debido crecer en un desierto. Pero algo ha cambiado. Hace cincuenta años la élite empresarial de California estaba mucho más abierta hacia lo público. Tal vez todos eran varones WASP (blancos, anglosajones y protestantes) que pretendían mantener sus impuestos bajos y su poder intacto, pero mostraban un mayor interés en el bienestar del Estado. Hoy en día los habitantes de Hollywood, Silicon Valley y otros enclaves privilegiados muestran un profundo desprecio por su gobierno. En el caso más extremo, los ricos se refugian en barrios amurallados con sus propios guardias de seguridad, sus servicios sanitarios y sus escuelas. Su principal relación con el Estado, al menos desde su punto de vista, es firmar el cheque de sus impuestos y su único interés es que este cheque sea lo más pequeño posible. Mientras tanto, las empresas que dirigen y poseen persiguen intereses cada vez más estrechos (por ejemplo, a través de lobbies en cuestiones muy precisas) en lugar de objetivos más amplios. Eso hace cada vez más difícil involucrar a hombres de negocios en proyectos para el bien de la comunidad, como el transporte público en el área de la bahía de San Francisco. También ha generado un incremento en la regulación en tanto que determinadas empresas presionan para crear reglas que supongan

barreras de entrada para otras empresas. Ésta es la clave del moderno capitalismo clientelar que explica por qué tantos subsidios van a tantas personas.

Pero la Ley de Olson se aplica también al propio sector público. De hecho, pocos californianos se han aprovechado más que un conservador con sombrero fedora que comenzó su carrera como funcionario de prisiones en la Cárcel Estatal de Folsom en la década de 1970. Hace treinta años, cuando Don Novey se convirtió en presidente de la Asociación de Oficiales de Correccionales de California (CCPOA), sólo 2.600 funcionarios trabajaban en lo que él llamaba «el tajo más duro del Estado» y sólo había 36.000 presos en las prisiones de California. Hoy en día California tiene 130.000 presos, la CCPOA tiene 31.000 miembros y el Estado gasta más o menos la misma cantidad en prisiones que en educación superior, y eso a pesar de algunos recientes recortes en el «complejo industrial de prisiones»[8] que Novey construyó.

Novey diseñó un astuto «triángulo de hierro» con los legisladores republicanos y los constructores de prisiones y le proporcionó una causa: endurecer las sentencias contra los criminales. La CCPOA patrocinó la ley de los «tres avisos», que establece cadena perpetua por cometer tres delitos graves, y ayudó a crear grupos defensores de los derechos de las víctimas. El manipulado sistema electoral de las circunscripciones de California, que limita a la lucha por las primarias el riesgo para la mayoría de los candidatos republicanos, magnificó el poder de Novey. Cualquiera que no siguiera la línea trazada se arriesgaba a ver cómo grandes cantidades de dinero se canalizaban hacia la campaña de su principal oponente, lo que supuso que incluso los candidatos fiscalmente conservadores se apuntaran para seguir con el derroche. Cuando Novey dejó la presidencia de la CCPOA en 2002, el Estado había construido 21 nuevas cárceles, algunos guardias estaban ganando más de 100.000 dólares al año con pensiones de hasta el 90 por ciento del salario y una jubilación tan temprana como a los cincuenta años.[9] En los últimos tiempos, una vez que estos datos se han conocido, el

«complejo industrial de prisiones» ha sido objeto de graves críticas y la ley de «los tres avisos» relativizada. Pero los reformadores chocan repetidamente con la Ley de Olson: un pequeño lobby determinado a salirse con la suya puede desplazar los intereses de amplios sectores de la sociedad.

El presupuesto de California lo controlan los sindicatos. Los sindicatos de profesores tienen el ojo puesto en las escuelas (y en los legisladores demócratas) del mismo modo que la CCPOA lo tiene en las cárceles y los republicanos. La Asociación de Maestros de California gastó más de 210 millones dólares entre 2000 y 2010 en financiar campañas políticas, más que cualquier otro donante del estado y más que la industria farmacéutica, del petróleo y del tabaco juntas.[10] Actualmente hay más militantes sindicales en el sector público de los Estados Unidos que en el mucho mayor sector privado, una tendencia que se reproduce en gran parte de Europa. Los sindicatos del sector público tienen una gran capacidad de presión. Pueden cerrar cosas, incluidos servicios vitales como el metro, sin pagar demasiado por las consecuencias. Mantienen vínculos estrechos con los partidos de centro izquierda. Ed Miliband, el líder del Partido Laborista de Gran Bretaña, debe su puesto a los votos de los sindicatos del sector público. En Estados Unidos el mayor donante en las campañas para las elecciones federales de 1989 a 2004 fue la Federación Norteamericana de Empleados Estatales, del Condado y Municipales.[11] Además, los sindicatos del sector público están dirigidos por gente que está mucho más preparada que sus equivalentes en el sector privado. Los dirigentes de la Asociación Médica Británica (que representa a los médicos) y de la Asociación Nacional de Educación de los Estados Unidos (el mayor sindicato de maestros) aparecen a menudo en las noticias como expertos en salud y educación y no como representantes de los intereses de los grupos que representan.

Este peso influye de dos grandes maneras. Una, haciendo que sea muy difícil despedir a un trabajador del sector público. Un minúsculo 0,3 por ciento de los maestros de California son

despedidos después de tres o más años en su puesto de trabajo. La Comisión Estatal sobre la competencia profesional se resistió a la hora de despedir a un profesor al que encontraron en posesión de pornografía, marihuana y residuos de cocaína en su mesa de trabajo.[12] La otra es en beneficios salariales. En 2010 los residentes de Bell, una ciudad pobre de 38.000 habitantes mayoritariamente latinos, quedaron horrorizados al descubrir que el gerente de la ciudad ganaba 788.000 dólares anuales y el jefe de la policía, 457.000. Dos años más tarde una investigación realizada por Bloomberg reveló sueldos extraordinariamente sorprendentes: a un psiquiatra estatal se le pagaban 822.000 dólares anuales; un oficial de la Patrulla de Carreteras recibía 484.000 dólares entre salario y beneficios, y 17 funcionarios de prisiones y 900 empleados de prisiones cobraban más de 200.000 dólares al año.[13] El principal problema, sin embargo, no era el salario, sino los derechos adquiridos de estos empleados.

En Occidente, los políticos se han acostumbrado a cerrar los acuerdos salariales del sector público a través de aumentos por vías indirectas; manteniendo los salarios bajos pero aumentando los días de vacaciones y las cuantías de las pensiones, ya de por sí altas. La gente se sorprendió cuando se supo cuántos funcionarios griegos se jubilaban a los cincuenta y cuán pocos habían perdido sus puestos de trabajo, pero muchas entidades del sector público norteamericano se han convertido en virtuosas en el arte del «remate de la pensión», vinculando la pensión de jubilación con el salario del último año trabajado, en lugar de con la media de los ingresos durante un periodo más largo, animando así a policías y conductores del metro a punto de jubilarse a acumular heroicas cantidades de horas extras. En 2012 California aprobó una ley contra este tipo de prácticas, pero un trabajador del sector público, explotando hasta el extremo todos los beneficios imaginables y un número sorprendente de horas extras, se hizo con 609.000 dólares de jubilación; y otros 17 empleados del sector público superaron los 200.000 dólares en concepto de días de vacaciones no disfrutados.[14]

En algunos países como Italia los políticos electos también practican estas técnicas. Los diputados italianos han multiplicado por seis el valor de sus salarios en términos reales desde 1948 y los eurodiputados cobran 150.000 euros anuales, aproximadamente el doble que sus equivalentes británicos o alemanes. Sus privilegios son aún mayores. El presidente de Italia tiene 900 subordinados a su disposición, ocho veces más que el presidente alemán, mientras que el Estado italiano es propietario de 574.215 limusinas oficiales para una clase gobernante de 180.000 cargos electos.[15] Pero los principales beneficiarios del Estado son, por lo general, los funcionarios públicos no electos. William Voegeli, un académico del Claremont McKenna College de California, lo explica de la siguiente manera: «Esta facción es la que domina porque juega una partida mucho más larga que la de los políticos que van y vienen, por no hablar de los ciudadanos que rara vez han leído el enorme manual de uso para la máquina de Rube Goldberg que alimentan con sus dólares. Muy rara vez permanecen indignados el suficiente tiempo como para que esto marque la diferencia».[16] Y el gran coste de todo ello no sólo son las personas, sino todas las normas y regulaciones que arrastra consigo.

4. El Estado hiperactivo

Como hemos visto, ha habido pocos que creyeran más en el poder del Gobierno y en la sabiduría de los expertos que Sidney Webb. Pero como hijo de un barbero, incluso él se hubiera sorprendido un poco del hecho de que para convertirse en peluquero en California fuera necesario pasar casi un año estudiando el arte del corte y el peinado. Esto hay que agradecérselo a la Junta de Peluquería y Cosmetología de California, cuyo sitio Web exhibe una imagen de la calva del gobernador Brown, así como advertencias sobre «pedicuras peligrosas» y alentadores encomios de «la temporada de la sandalia segura». California no está sola; si se quiere trabajar en el negocio

de las pelucas en Texas es necesario asistir a 300 horas de clases y aprobar un examen; Alabama obliga a las manicuristas a tomar 750 horas de instrucción; Florida no permite trabajar como diseñador de interiores a menos que se completen unos estudios universitarios de cuatro años, un aprendizaje de dos años y se pase un examen de dos días. Sidney y Beatrice escribieron un estudio de diez tomos sobre el gobierno local, pero ni siquiera ellos podían imaginarse que Leviatán se dedicaría a salvar a sus sujetos de combinar mal los tonos de las tapicerías con los de la moqueta.

El cuarto pecado es el «Estado hiperactivo»; la proliferación de normas que produce el Gobierno y su complejidad. Inevitablemente, la hiperactividad que crea más angustia es la que llega en forma de impuestos. Las Administraciones estatales y locales de California se tragan un 18,3 por ciento del producto interior bruto californiano, frente a sólo el 12,1 por ciento en Texas. Como en el resto de Occidente, California está inventando constantemente nuevas maneras de aumentar los impuestos (como los impuestos a las actividades «pecaminosas») y a continuación nuevas formas para dejar fuera de estos impuestos a los grupos favorecidos. El boom de las punto-com convirtió un sistema desordenado en uno todavía más caótico, al tentar a los políticos a confiar en los impuestos sobre los beneficios del capital, y luego, cuando estalló la burbuja, arrambar con una gran parte de esas ganancias. El sistema federal es aún peor. El reglamento fiscal de Estados Unidos ha casi triplicado su volumen durante la última década hasta llegar a los cuatro millones de palabras, siendo sometido a cambios al menos una vez al día. Hay cuarenta y dos definiciones diferentes de pequeña empresa. El IRS publica un folleto de noventa páginas para explicar los quince diferentes incentivos fiscales para la educación superior. No es de extrañar que nueve de cada diez contribuyentes paguen para que alguien les ayude a completar sus declaraciones de renta.

Los impuestos son sólo una parte del problema regulatorio.[17] No fueron los altos impuestos de California lo que llevó a Google a desarrollar su sistema de fibra óptica superrápido de Internet en

Kansas City y Austin, Texas; fue la perspectiva de tener que lidiar con las complejidades de la Ley de Calidad Medioambiental de California. Una encuesta de 2013 sobre 1.142 grandes y pequeñas empresas puso al descubierto que seis de cada diez empresarios consideran más difícil hacer negocios en California que en cualquier otro estado norteamericano.[18] A los estadounidenses les gusta burlarse de Europa por su adicción a la burocracia, pero en algunas zonas de la tierra de los hombres libres el problema es aún peor. Por ley, los departamentos gubernamentales tienen que publicar las nuevas regulaciones en el Registro Federal. En la década de 1950 el registro aumentaba un promedio de 11.000 páginas al año. En la primera década del siglo XXI se expandió a un promedio de 73.000 páginas al año. De 2009 a 2011, el Gobierno de Obama aprobó 106 importantes reglamentos, entendiendo por «importantes» que se esperara de ellos un impacto económico de al menos 100 millones de dólares al año, y miles de regulaciones menores. El proyecto de ley de salud, Obamacare, tiene más de 2.000 páginas; la Ley Dodd-Frank sobre finanzas alcanza las 800 páginas y 400 normas subsidiarias. El Gobierno federal requiere a los hospitales que utilicen 140.000 códigos para las dolencias que tratan, entre ellos uno por lesiones causadas al ser golpeado por una tortuga.[19]

Una parte importante de todo esto es simplemente consecuencia del funcionamiento de la Ley de Olson; las industrias forman lobbies para conseguir excepciones o regulaciones que, una vez creadas, justifican su trabajo. Tomemos por ejemplo toda la «legislación ocupacional», como la ley que exige habilidades de peluquería que tanto hubiera frustrado a Sidney Webb. En la década de 1950 menos del 5 por ciento de los trabajadores estadounidenses necesitaban licencias. Hoy la cifra es de casi el 30 por ciento. Si añadimos las personas que se están preparando para obtener una licencia o cuyos trabajos implican algún tipo de certificación, el porcentaje sube hasta el 38 por ciento. El coste de toda esta serie de minucias y trabas es enorme, a menos, claro está, que uno sea miembro de uno de los cárteles que presiona para imponer estas reglas o empleado

de uno de los cuerpos burocráticos encargado de hacerlas cumplir. Morris Kleiner, de la Universidad de Minnesota, calcula que las licencias aumentan los ingresos de los concesionarios en aproximadamente un 15 por ciento, casi lo mismo que consigue la pertenencia a un sindicato. (Los sindicalistas que también están protegidos por licencias disfrutan de un aumento de un 24 por ciento de su salario por hora.) No es sorprendente que la creación de empleo sea mayor en los oficios no regulados que en los regulados, y que las reglamentaciones determinen si la gente cruza o no fronteras estatales para buscar trabajo.

Muchos de los objetivos de las nuevas leyes que se han aprobado en California (y también en Europa y Estados Unidos) son admirables: un mejor cuidado de la salud, un aire más limpio, acabar con la discriminación de las minorías. Pero como señala Philip Howard, de Common Good, son al mismo tiempo muy complicadas y una vez instaladas en el mecanismo gubernamental, increíblemente difíciles, si no imposibles, de eliminar. Una solución es seguir el ejemplo de Texas y permitir que el Parlamento se reúna sólo ocasionalmente en cada legislatura. Otra sería introducir cláusulas de caducidad de manera que todas las regulaciones expiren automáticamente después de un tiempo.

5. Matemáticas difusas

Visto como han ido las cosas, Jerry Brown ha hecho un trabajo heroico al poner bajo control el presupuesto de California, convirtiendo un déficit de 1.200 millones en un superávit de 4.400 millones. Pero mucho depende del tipo de cálculos que se utilicen. La gente critica con razón el mundo de las grandes corporaciones por su mala contabilidad; por esconder cosas en los balances, por ejemplo. Era notoria la adicción de Enron a llevar una contabilidad B. Pero las cuentas de California son mucho más tramposas.

No es sólo que para equilibrar el presupuesto del estado hiciera falta recurrir a todo tipo de trucos, como aumentar los impuestos de forma retroactiva y transferir gastos a ciudades y condados, sino que se ha creado una enorme montaña de deuda para la que no hay recursos financieros, como promesas a los trabajadores estatales sobre asistencia sanitaria y pensiones, que serán muy difíciles de cumplir. La parte no financiada de esos pasivos en California asciende oficialmente a 128.000 millones de dólares, pero, según el California Public Policy Center, si se contabilizaran correctamente el agujero sería de 328.000 millones, en torno a 8.600 dólares por habitante del estado. Brown, para ser justos, ha recortado algo esta deuda, pero esto explica por qué California tiene la segunda calificación crediticia más baja entre los estados, sólo por detrás de Illinois, cuyas tácticas han sido aún más del estilo Capone. La agencia de calificación crediticia Moody tiene a treinta ciudades de California bajo supervisión, en gran medida por esta razón.

De nuevo, lo de California es típico de todo el país. Los estados norteamericanos admiten que a partir de 2013 sólo disponen de financiación para el 73 por ciento de las pensiones. Pero esto se basa en cálculos temerariamente optimistas sobre la tasa de descuento para estos pasivos (de manera que parecen más pequeños de lo que probablemente sean). Aplicando la tasa que debería aplicar una empresa privada, la verdadera disponibilidad de financiación es del 48 por ciento. Esto sugiere que hay una brecha entre ingresos y obligaciones de 2,7 billones de dólares, o el equivalente al 17 por ciento del PIB. Muchos estados norteamericanos tienen pasivos horripilantes, el déficit de las pensiones en Illinois equivale al 241 por ciento de sus ingresos fiscales anuales. Y esto es antes de incluir el coste no financiado de todas las prestaciones sanitarias y pensiones adicionales que los gobiernos municipales se han prodigado en prometer a los trabajadores públicos. Cuando Detroit se declaró en quiebra en 2013, había acumulado una factura de 5.700 millones de dólares en asistencia sanitaria y otros 3.500 millones para las pensiones. Es

difícil imaginar que alguien en Wall Street pudiera hacer impunemente algo semejante, por no hablar de otras muchas trampas como el ascenso laboral de personas justo antes de su jubilación o los aumentos salariales en proporciones muy superiores al aumento del coste de la vida. Más de veinte mil funcionarios públicos jubilados en California cobran pensiones de más de 100.000 dólares anuales.

Las cuentas del Gobierno federal no son mucho mejores. La Decimocuarta Enmienda de la Constitución declara que «el valor de la deuda pública de los Estados Unidos (...) será incuestionable». ¿Pero qué significa «la deuda»? La deuda nacional declarada es de alrededor de trece billones de dólares. Sin embargo, esta cifra no incluye una gran cantidad de garantías y compromisos. James Hamilton, un economista de la Universidad de California en San Diego, sumó las ayudas del Gobierno federal para la vivienda, las garantías de préstamos, los seguros de depósitos, las deudas adquiridas por la Reserva Federal y los fondos fiduciarios del Gobierno y calculó que los compromisos no presupuestados del Gobierno en 2012 ascendieron a 70 billones de dólares; es decir, seis veces el tamaño de la deuda reconocida oficialmente. Los dos mayores agujeros corresponden a Medicare y la Seguridad Social, que se estiman en 27,6 billones de dólares y 26,5 billones, respectivamente.[20] Otros analistas llegan a cifras aún mayores al incluir partidas como los compromisos de defensa. Laurence J. Kotlikoff, que trabajó para la Administración de Ronald Reagan en el Consejo de Asesores Económicos, establece la brecha fiscal total, entre los gastos comprometidos del Gobierno estadounidense y los impuestos que espera recolectar, en 211 billones de dólares.[21]

La vaguedad acerca de las cifras es una maldición del sector público. En el peor de los casos roza lo criminal. Desafiados a que encontraran una cifra fiable en las cuentas del Gobierno de Argentina, un grupo de los economistas más respetados de Buenos Aires se reunieron y acordaron una respuesta: «Podría ser alguna de las cifras relacionadas con el comercio, pero no estamos seguros de

cuál de ellas».[22] Y una vez que los países entran en problemas, las cifras enloquecen. Grecia gestionó sus tiempos difíciles utilizando un sistema secreto (aunque legal) de swaps [un contrato de cambio para los flujos financieros que equivale a una suerte de crédito] ideado por Goldman Sachs para ocultar su ratio entre deuda y PIB.

Pero incluso en lugares bien administrados es difícil conseguir cifras fiables y consistentes sobre las cuestiones más básicas como el PIB o el tamaño del gobierno. En una semana del verano de 2013 el PIB de Estados Unidos creció en 560.000 millones de dólares, el 3,6 por ciento, básicamente porque se cambió el sistema de medición por uno que ya utilizaban Canadá y Australia (pero ningún otro de los países del G-20).[23] Bruce Bartlett, uno de los más prominentes reformadores fiscales de América, indica que una de las razones por las qué el Tío Sam aparenta estar más delgado que sus pares europeos hay que buscarla en la contabilidad. En Europa, la mayor parte del gasto en Sanidad aparece directamente como gasto público. En América se oculta como deducciones fiscales. En el ejercicio 2012 las deducciones por seguros médicos proporcionados por las empresas a sus empleados costaron 434.000 millones de dólares al fisco; aproximadamente el 3 por ciento del PIB. Si se incluyen estos «gastos fiscales» en el presupuesto de los Estados Unidos, el gasto social neto sube hasta el 27,2 por ciento del PIB, lo que lo sitúa por encima de Italia, Dinamarca y la media de la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo). Los incentivos fiscales para la educación tienen una música parecida que oculta el compromiso del Estado. De hecho, otro crítico, Suzanne Mettler, sostiene que si se tiene en cuenta la totalidad del «Estado sumergido», el Tío Sam tiene el mismo tamaño que los países europeos.

La confusión es aún peor por el lado de los ingresos. La primera cosa que miran los analistas cuando evalúan una empresa es de dónde procede su dinero. Con algunas honrosas excepciones, como los impuestos planos de Estonia, la parte de los ingresos de los gobiernos es cómicamente complicada y, en consecuencia, a

menudo injusta. En todas partes las ordenanzas fiscales quedan desvirtuadas por los subsidios, las exenciones y las complicaciones que favorecen siempre a los ricos. Y rara vez se explican correctamente. Una de las características más distorsionadoras de las ordenanzas fiscales de Estados Unidos es el hecho de que se pueden deducir los intereses que se pagan por las hipotecas; un legado accidental de una ley de impuestos sobre la renta de 1913 que se aplicaba a todo tipo de intereses.

Esta confusión trabaja casi siempre en contra del contribuyente. Pero las trampas en las cifras también van cada vez más en contra del Gobierno. ¿Cómo puede funcionar una organización complicada cuando no se puede confiar en las cifras? ¿Cómo se puede planear el futuro cuando no se puede distinguir entre los distintos tipos de gastos? Las empresas distinguen entre la deuda a largo plazo para pagar las inversiones y la de corto plazo para capital de trabajo. Los gobiernos, tal vez incluso más que las empresas, tienen razones para invertir en proyectos a largo plazo, especialmente en infraestructuras. Los préstamos para construir escuelas o puentes deben ser tratados de manera diferente que los destinados a pagar los salarios, las prestaciones de desempleo o los subsidios agrícolas. Pero no es así. Cuando el Gobierno de coalición llegó al poder en Gran Bretaña, cortó la inversión en infraestructuras (que generalmente se considera como una buena manera de generar crecimiento económico) junto con otros tipos de gasto.

6. A los que más tienen, más les será dado

El sexto pecado es el hecho de que el gobierno ya no es «progresista». Lejos de centrarse en aquellos que más lo necesitan, como los pobres y los jóvenes, el gasto público llueve sobre los de mayor edad y los relativamente acomodados.

En California, tanto los plutócratas como los pobres sacan poco partido del Gobierno. Los primeros pagan una gran parte del gasto

público, especialmente a través de los impuestos sobre los beneficios del capital. Los pobres tal vez no puedan pagar muchos impuestos sobre la renta, pero tampoco atraen mucho gasto público. En cambio sí lo atraen los californianos con ingresos medios. Van a mejores escuelas que los pobres californianos. Sus barrios suelen tener más policías (hay más voluntarios para patrullar por Beverly Hills que por Compton). Tienen muchas más probabilidades de ir a una universidad financiada con fondos públicos, de conseguir desgravaciones sobre la hipoteca de su vivienda, de ser propietarios de una granja agrícola que recibe subvenciones o de asistir a la representación de un ballet subvencionado con fondos públicos. La única ocasión en la que el Gobierno federal esparce su generosidad sobre todo el mundo en California, es cuando los ciudadanos se hacen mayores y aparecen los siempre fiables Medicare y la Seguridad Social.

De nuevo, esto es algo típico. Pese a un siglo de crecimiento, el gran Gobierno apenas tiene nada de progresista. En las elecciones de 2012 los republicanos hicieron mucho ruido señalando que el 47 por ciento de los estadounidenses (los «gorrones») no paga ningún tipo de impuesto sobre la renta y que el uno por ciento más rico (los «que hacen cosas») paga el 40 por ciento del total de los impuestos sobre la renta. Pero el secreto está en los detalles.[24] Los pobres pagan la parte establecida de su nómina, los impuestos estatales y los impuestos locales, mientras que los estadounidenses más ricos explotan todas las posibles deducciones para, por ejemplo, su seguro de salud, los intereses de su hipoteca y las deducciones por educación. Estos «privilegios fiscales» ascienden en estos momentos a 1,3 billones de dólares, el 8 por ciento del PIB, y más del 60 por ciento de esta cifra va a parar al 20 por ciento de los estadounidenses más ricos. El resultado es que sobre el total de los impuestos, la cuota pagada por el uno por ciento de los más ricos se reduce al 21,6 por ciento, lo que prácticamente coincide con su parte de los ingresos antes de impuestos.

Miremos la parte del gasto de la balanza y descubriremos que los pobres aún salen más perjudicados. Norteamérica no es generosa cuando se trata de prestaciones por desempleo y otras transferencias de dinero en efectivo, y hace mucho menos que otros países ricos para ayudar en la educación preescolar, algo ampliamente reconocido como la mejor manera de promover la igualdad de oportunidades. Sorprendentemente, el presupuesto para vivienda de protección oficial es sólo una cuarta parte de lo que el 20 por ciento de los estadounidenses más ricos recibe en concepto de deducción fiscal por los intereses de su hipoteca. De hecho, si se suman el gasto y los impuestos, incluyendo todas las deducciones, el Gobierno distribuye más dólares entre quienes se encuentran en la quinta parte más rica de la sociedad que entre los que ocupan la quinta parte inferior.

A los europeos les gusta creer que son más «buenos» con los pobres que los estadounidenses. Si es o no mejor dar a los pobres tanto como lo hacen los europeos tendría que ser objeto de una discusión en profundidad. Los subsidios crean la mala costumbre de afianzar la dependencia. En Gran Bretaña, por ejemplo, hay un cuarto de millón de hogares en los que nadie ha tenido nunca un empleo formal. Pero los países europeos son menos buenos de otras maneras. Prefieren los impuestos sobre el consumo (que afectan desproporcionadamente a los pobres) mucho más que Estados Unidos. También tienden a beneficiar a las clases medias mediante ayudas «universales», especialmente para las personas mayores: no puede tener sentido dar billetes de autobús gratis a Sir Mick Jagger y Sir Elton John.

Lo único que ambos continentes tienen en común es que el gasto del Estado favorece a los mayores sobre los jóvenes. El Center on Budget and Policy Priorities de Estados Unidos calcula que más de la mitad de todo el gasto fluye hacia los mayores.[25] David Willetts, un parlamentario conservador británico, cree que los *baby boomers* de Gran Bretaña (los nacidos entre 1945 y 1965) se llevarán casi un 20 por ciento más del sistema de lo que han contribuido a él.[26] Los

grandes perdedores de la lucha generacional son los jóvenes. El peso de la crisis económica de 2007-2008 recayó desproporcionadamente sobre los jóvenes, el grupo que, cualesquiera que sean sus otros errores, hizo menos para provocarla.[27] Especialmente en Europa, son los jóvenes los que están siendo abandonados por el sistema.[28]

De nuevo, esto es en gran parte resultado de la Ley de Olson. La mayoría de los políticos estadounidenses prefieren aparecer desnudos en público antes que enfrentarse a la AARP, como se conoce a la Asociación Americana de Personas Jubiladas. La población de Occidente envejece rápidamente y los ciudadanos de mayor edad son más propensos a votar que los más jóvenes. Esto se concreta en que el sistema se dirige más hacia los mayores que hacia los jóvenes, y también que mira más hacia el pasado en lugar de al futuro. Nicolas Berggruen y Nathan Gardels temen, con razón, que «la democracia es un voto por el pasado porque es un voto por los intereses adquiridos del presente».[29]

7. Parálisis política y paralización partidista

Hace sesenta años, la política era bastante tranquila en California. A principios de la década de 1950 Pat Brown, el padre de Jerry, que era entonces el secretario de Justicia demócrata, acostumbraba a compartir los viernes el coche de Sacramento a San Francisco con Earl Warren, el gobernador republicano. Durante la mayor parte de las últimas tres décadas la historia ha sido de un partidismo implacable, con los republicanos de California en una deriva hacia la derecha, los demócratas hacia la izquierda, y un enorme territorio vacío entre ambos. Cuando promovía su propuesta de primer presupuesto, poco después de asumir el cargo de nuevo como gobernador en 2011, Jerry Brown describió la política como una lucha primordial entre «Modocianos» y «Alamedanos» (siendo el

condado de Modoc una zona rural, conservadora y republicana, y Alameda un enclave liberal al este de San Francisco).

Está de moda culpar de esta animosidad a los canales de televisión partidistas como Fox News o a la blogosfera. Pero el problema es más profundo. Los californianos optan cada vez más por vivir en lugares donde encuentran ideas afines. San Francisco es probablemente el enclave más a la izquierda del país, mientras que Central Valley es uno de los más derechistas. Una tercera parte de la Flota del Pacífico de la Armada de Estados Unidos está basada en San Diego, mientras que los residentes de San Francisco han votado para prohibir que se instalen oficinas de reclutamiento en los Institutos. Y esta versión política del «apareamiento selectivo» se refuerza a base de fraude electoral, lo que produce una versión moderna de los burgos podridos del siglo XVIII. El resultado es que los políticos sólo pueden conseguir votos para su partido si apelan a los extremos. El hedonista Arnold Schwarzenegger se convirtió en gobernador sólo porque se produjo un proceso de destitución que le permitió eludir las primarias del Partido Republicano. Hasta que Jerry Brown reapareció con una clara mayoría demócrata, la parálisis era el orden del día en la capital, Sacramento.

Washington parece aún más paralizada, incapaz de aprobar unos presupuestos y aún menos de negociar sobre prestaciones públicas. En *It's Even Worse Than It Looks,* Thomas Mann y Norman Ornstein, de la Brookings Institution y el American Enterprise Institute, respectivamente, sostienen que los partidos políticos norteamericanos actúan cada vez más como partidos parlamentarios, impulsados por la ideología y el odio, pero están atrapados en una cámara donde el partido de la mayoría carece de las prebendas y beneficios que los partidos mayoritarios utilizan para imponer su voluntad en los sistemas parlamentarios. En un momento en que los estadounidenses son más pesimistas sobre las perspectivas de futuro de su país que en cualquier otro momento desde que Gallup comenzó a preguntarles por ello en 1959, Washington vive en un mundo de paralizaciones y cierres de

administraciones. En su discurso sobre el Estado de la Unión de 2013, Barack Obama señaló: «La nación más grande de la tierra no puede seguir gestionando sus asuntos resbalando de una crisis prefabricada a la siguiente. No podemos hacerlo». En octubre de ese año, el Gobierno federal tuvo que cerrar.

La eurozona está en una situación aún peor, abrumada por mayores problemas económicos y con un sistema político más disfuncional. Europa puede no tener las feroces batallas ideológicas que dividen a republicanos y demócratas: la mayoría de los políticos son pragmáticos centristas poco interesados en las guerras culturales al estilo americano sobre el aborto y el matrimonio homosexual. Pero Europa, sin embargo, está paralizada por un tira y afloja entre fuerzas poderosas: por ejemplo, entre los políticos de la UE que quieren centralizar las decisiones y los políticos nacionales (en particular en el norte) que quieren mantenerlas a nivel local; y entre los países anglosajones y nórdicos que quieren mantener al Estado fuera del sector privado y los países continentales que piensan que debe entrar en él. Esto siempre ha provocado que la toma de decisiones sea lenta, incluso cuando es en interés de todos. Por ejemplo, hicieron falta doce años para acordar la creación de un sistema de patentes común. Incluso después de todos estos años, el mercado interior sólo se aplica en torno a una cuarta parte de los bienes y servicios de Europa. Pero la crisis del euro ha convertido la parálisis en una amenaza existencial. En lugar de forzar a los políticos a llegar a un compromiso, la brecha entre acreedores y deudores, entre los europeos del norte hartos de rescatar a los gandules y los europeos del sur hartos a su vez de ser mangoneados, se está convirtiendo en algo cada vez más venenoso. El resultado es que cada intento de rescate se queda a medias al tiempo que genera más resentimiento.

Tal vez el efecto más peligroso de toda esta mezcla de parálisis, bufonada y bilis es algo que sólo algunos extranjeros perciben: el talento se marcha asustado del sector público, desfigurado por los bajos salarios y las rígidas jerarquías. Y esto es particularmente

cierto en las áreas del sector privado que el gobierno más necesita entender si quiere avanzar con los tiempos. En California, la auténtica brecha entre Sacramento y Silicon Valley se encuentra en la calidad de los trabajadores reclutados. Las elecciones norteamericanas de 2012 llevaron tan sólo a seis ingenieros a la Cámara de Representantes, junto con un físico, un químico y un microbiólogo.[30] En Europa, la política aún parece más alejada. Las elecciones generales británicas de 2010 llevaron sólo a tres diputados a la Cámara de los Comunes cuya profesión puede definirse como «ciencia o investigación» (en comparación con 38 abogados).[31]

Descubra el mayor de todos los problemas: usted

Lo más preocupante de los siete pecados capitales es que son parte de la condición humana. Siempre es tentador pensar en los problemas del Estado como la consecuencia de otorgar demasiado poder a los grupos de interés especiales o a la visita de una plaga de burócratas. Pero en realidad, es la consecuencia de dar el poder al pueblo. La democracia está siendo desfigurada por falsas expectativas y demandas contradictorias.

California es el mejor ejemplo de los peligros de la democracia porque su sistema de someter a votación iniciativas populares da voz directa a los ciudadanos tanto en lo que se refiere a los impuestos como al gasto. Los californianos han usado este poder de maneras completamente predecibles: han votado para sí mismos más prestaciones y menos impuestos. Han limitado la cantidad de impuestos que el gobierno puede imponer; por ejemplo, sobre la propiedad, y al mismo tiempo han votado a favor de programas que suponen un importante gasto público, tanto de tipo benevolente (el dinero para las escuelas) como severo (la ley de los tres avisos). Todos los demás estados tienen distintas versiones de lo mismo. Si Estados Unidos se hunde en la parálisis política su epitafio bien

podría ser: «el Gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo». Si la zona euro se derrumba, su epitafio deben ser las palabras de Jean-Claude Juncker, el ex primer ministro de Luxemburgo, en 2007: «Todos sabemos qué hacer, pero no sabemos cómo ser reelegidos una vez que lo hemos hecho».[32]

A Walter Bagehot le gustaba decir que la mejor protección contra el exceso de impuestos (y por tanto el exceso de Gobierno) es la sensibilidad parlamentaria hacia la opinión pública. Pero él no tuvo en cuenta la capacidad de los ciudadanos para querer al mismo tiempo bajos impuestos y gran Gobierno, y la capacidad de los políticos para ofrecerles lo que quieren escondiendo la factura o tomando prestado a cuenta de las generaciones futuras. Los votantes occidentales estaban encantados con la revolución del pequeño Gobierno de Milton Friedman cuando significaba pagar menos impuestos y eliminar barreras burocráticas, pero no cuando significaba disponer de menos servicios o de alimentos poco seguros (es importante destacar que Friedman pasó sus años dorados en el liberal San Francisco en lugar del *friedmanita* Laredo, en Texas). Los políticos con convicciones han desaparecido, no porque hayan desaparecido los criterios, sino porque los votantes ya no los quieren. «Berlusconi somos nosotros», como dice Luigi Zingales de la Universidad de Chicago.[33]

… y una gran virtud

No es difícil deprimirse por California. Hace cien años Argentina personificaba el futuro; ahora es un caso perdido. La bancarrota es hoy parte del escenario californiano. Cuando San Bernardino entró en quiebra, el abogado de la ciudad aconsejó a sus residentes «cerrar las puertas y tener las armas cargadas», porque la ciudad ya no podía permitirse la suficiente fuerza de policía. Al poco de asumir el cargo de gobernador, Jerry Brown alertó de que quitarle cosas a la

gente podría llevar fácilmente a la guerra hobbesiana del «todos contra todos».

Pero algo ha cambiado con Brown. La Grecia de América está empezando a arreglarse. Ha dado el paso más importante para todos aquellos que abusan de ciertas sustancias: admitir que tiene un problema. Brown ha logrado equilibrar el presupuesto (Darrell Steinberg, el líder del Senado de California, describió la experiencia como «casi surrealista»). Las autoridades ya proyectan ahora la posibilidad de tener excedentes presupuestarios en algún momento en el futuro (siempre y cuando se ignore la deuda no financiada y la naturaleza volátil de la base imponible). Brown reparó el edificio fiscal forzando a los demócratas a aceptar profundos recortes en los gastos al tiempo que persuadía a los votantes de que tenían que aceptar mayores cargas impositivas. Más importante aún: algunos de los peores fallos de diseño de la estructura de California han comenzado a ser reparados gracias a iniciativas aprobadas en tiempos de Schwarzenegger. Los presupuestos ya no necesitan una mayoría de dos tercios para ser aprobados. El estado está avanzando con primarias abiertas y redistribución de distritos electorales, con algunos resultados interesantes.

Hay incluso un cierto renacimiento del pragmatismo centrista. Uno de sus pioneros fue Michael Milken, el que fuera rey de los bonos basura, cuyo Instituto, con sede en Santa Mónica, publica informes anuales sobre el estado del Estado y produce un constante flujo de ideas, muchas de ellas respaldadas con el dinero necesario para llevarlas a cabo. Otro es el Think Long Commitee de Nicolas Berggruen, un grupo tecnocrático formado por grandes barones republicanos y demócratas y líderes empresariales, que está tratando de reducir la brecha entre Silicon Valley y Sacramento. Ha patrocinado diversas iniciativas y trabaja en estrecha colaboración con Brown. El propio gobernador lo reitera al denunciar tanto la adicción de los republicanos a los recortes de impuestos como la estatista visión del mundo de su propio partido. «Las prestaciones sociales han creado dependencia y construyen el poder del Estado»,

dijo a *Bloomberg Businessweek*. «Que todo esté centrado en el Estado no encaja con la idea de que podemos hacer más por nosotros mismos.»[34]

Pero todavía queda mucho por arreglar, incluidas las pensiones. El equilibrio fiscal depende en gran medida de los ricos: el 1 por ciento paga la mitad de los impuestos que recauda el Estado. Las finanzas de muchas ciudades de California todavía son muy precarias. Pero si incluso la disfuncional California puede renacer, hay sin duda esperanza para los demás. De hecho, es posible encontrar algunos destellos de esperanza: la habilidad de la región para recuperarse de la desgracia y corregir sus errores es el elemento más admirable. La crisis del euro está obligando a cambiar a algunos países mal administrados. Italia aprobó una reforma de las pensiones bastante impresionante, y España ha comenzado a poner en orden su disfuncional mercado laboral. En Estados Unidos están sucediendo más cosas en el ámbito estatal que en Washington. Kansas ha creado un puesto en el Gobierno bautizado como «el rechazador» para librarse de la excesiva burocracia y paga una «recompensa» a las escuelas secundarias por cada cualificación profesional que sus estudiantes obtienen en determinados campos. Cuarenta y cinco Estados están desarrollando nuevos planes de estudio, treinta y ocho han introducido elementos de valoración en la remuneración de los profesores y otros cuarenta y dos permiten escuelas concertadas (*charter schools*). La lista podría seguir.

El cambio está llegando incluso al país que estaba en el centro de nuestras tres revoluciones y media. Un pragmático antiguo alumno de Eton, atrapado en una coalición difícil de manejar, es poco probable que pueda parecer un radical, pero David Cameron está en camino de revertir en 2015 el derroche de Gordon Brown, reduciendo el gasto público por debajo del 40 por ciento del PIB, aproximadamente donde lo dejó Margaret Thatcher en 1990. Cameron ha generado mucha menos oposición que Thatcher, en gran parte porque la mayoría de las medidas de ahorro que ha aplicado carecen de sesgo ideológico; congelación de salarios

públicos, sistemas para que los ayuntamientos compartan servicios, reducción en la compra de vehículos para la policía, y así sucesivamente. Cameron hubiera podido adelgazar mucho más el Estado si no hubiera preservado el gasto en Sanidad (increíblemente, el gasto del National Health Service (NHS) [Servicio Nacional de Salud] en 2012-2013 era de alrededor de 120.000 millones de libras; el doble en términos reales del periodo 1997-1998, cuando los laboristas llegaron al poder). Pero Cameron ha implementado reformas valientes en educación, donde alrededor de la mitad de las escuelas del Estado han externalizado de una manera u otra su funcionamiento, de modo que pueden establecer el pago de sus profesores y sus beneficios sociales, simplificar el sistema de pagos y ponerle límites. El localismo ha recibido un importante impulso, de modo que los jefes de policía pueden ser despedidos por los ayuntamientos y por lo menos algo del intento original de Cameron de crear una «Gran Sociedad», con organizaciones benéficas y voluntarios haciendo parte del trabajo del Estado, ha sobrevivido.

En todo Occidente cada vez un mayor número de ciudadanos se pregunta sobre el tamaño y el alcance del Estado, confrontados tanto a las dimensiones de la actual crisis como a la insuficiente respuesta que perciben de las capas dirigentes. No sólo están mirando a algunas viejas vacas sagradas para llevarlas al matadero. También están elaborando proyectos de reformas radicales. Grupos de expertos conservadores como la sueca Timbro reconocen que ya no basta con predicar la desregulación. Se centran cada vez más en el rediseño del Estado. Centros de pensamiento de izquierdas, como el Britain's Policy Network, reconocen que si la izquierda quiere tener un futuro necesita deshacerse de su adicción al Estado todopoderoso.

Siempre ha habido pensadores, como el norteamericano Michael Porter (de la Escuela de Negocios de Harvard) y Andrew Adonis (ahora en el Instituto de Gobierno en Londres), que se han interesado por rediseñar el Gobierno. Pero no deja de ser notable

cómo muchos se han unido a esta batalla en la última década, incluyendo no sólo a los políticos y politólogos, sino también a hombres de negocios. Pete Peterson, cofundador de Blackstone Group, comparte la desesperación de Berggruen sobre la situación del Gobierno norteamericano: se está gastando cientos de millones de dólares para llamar la atención de la gente sobre el tamaño del déficit. Viejas voces están hablando con renovada urgencia. Elaine Kamarck, que ayudó a crear la iniciativa de la «reinvención del Gobierno» de Al Gore, ha fundado un centro para la gestión eficaz del Estado en la Brookings Institution. Geoff Mulgan, ex jefe de la Unidad de Política de Tony Blair, está muy entusiasmado al constatar que instituciones de voluntariado pueden resolver problemas públicos. Steve Hilton, que tuvo un puesto similar con David Cameron y que fue el gurú detrás de la Big Society, quiere rediseñar el Gobierno para la era de Google. Peter Schuck, de la Universidad de Yale, se pregunta por qué los gobiernos fallan tan a menudo, mientras que Philip Howard sostiene que parte de la respuesta radica en el hecho de que «nadie está al mando». Las consultoras de empresas y los profesionales del mundo de los negocios reconocen que arreglar el Estado será uno de los grandes retos (y oportunidades de negocios) de los próximos años. McKinsey ha establecido un centro para gobierno bajo el mando de Diana Farrell. IBM tiene un centro para el negocio del Gobierno. Deloitte y Accenture tienen gigantescas prácticas sobre el sector público.

Pero el progreso es lento, la resistencia es fuerte y las regresiones son demasiado habituales. Los políticos vuelven a las andadas. Los votantes siguen con su hábito de prometer que dejarán de beber para luego escapar al primer bar a por un trago. La lentitud de este proceso sería suficientemente peligrosa si Occidente sólo jugara contra sí mismo. Pero no es así. Oriente no sólo avanza económicamente. También está en el proceso de la construcción del Estado, tratando de comprimir lo que a Occidente le tomó cientos de años en unas pocas décadas. En el mundo de la Economía «la periferia» (como solía ser llamada) reemerge convertida en el

núcleo. La gran pregunta es si esto también ocurrirá en el mundo de la política.

CAPÍTULO 6

La alternativa asiática

Hay una peregrinación obligada para todo aquel que quiera mirar al futuro del gobierno: visitar uno de los países más pequeños del mundo para ver a un anciano asiático que supuestamente se retiró de la política hace muchos años. La guarida del «ministro mentor» es una pequeña serie de habitaciones situadas –por casualidad, por supuesto– encima de la sala donde se reúne el Ejecutivo de Singapur. El ministro mentor es una figura frágil de mirada severa que rápidamente procede a explicar a sus visitantes hacia dónde se dirige el mundo y por qué el modelo occidental de gobierno está caducado. Sus palabras son escuchadas. Cuando uno de nosotros fue a verle en 2011, la reunión se retrasó debido a que Xi Jinping, que acababa de ser ungido como el próximo líder de China, quería saltarse la cola para encontrarse con «el sénior que tiene todo nuestro respeto».[1] También los occidentales han hecho cola. Margaret Thatcher declaró que «él nunca estaba equivocado». Henry Kissinger dijo que ninguno de los líderes del mundo que había conocido a lo largo de los años le había enseñado más que Lee Kuan Yew.[2]

Lee es el padre fundador de lo que podría definirse como «la alternativa asiática»: George Washington, Thomas Jefferson y James Madison en una sola persona. Desde los días de Thomas Hobbes, Occidente ha ostentado el monopolio a la hora de inventar ideas políticas. Ahora se enfrenta a un rival, a una manera diferente de hacer las cosas que la mayoría de los occidentales asocian con la

poderosa China, pero que se puede encontrar en su nivel más avanzado en la minúscula Singapur. En toda Asia otros países se fijan en ella a medida que desarrollan sus propios Estados. Este modelo tiene sus defectos e inconsistencias, la mayoría de los cuales se exhiben en China. Dicho sin rodeos, no creemos que sea la forma ideal para seguir adelante. Pero el resto del mundo puede aprender mucho de la alternativa asiática. Vivimos en una era en que Occidente ya no tiene todas las mejores políticas.

Cuando Harry encontró a Hayek

La vida de Lee tipifica este cambio. Hace cincuenta años, pocos asiáticos eran más occidentales que «Harry» Lee: «el mejor jodido inglés al este de Suez», según George Brown, ministro de Exteriores británico. Brillantísimo alumno de la colonial Singapur, bebió profundamente del fabianismo en la London School of Economics y en la Universidad de Cambridge, donde, al igual que su esposa, se licenció en Derecho. Hizo campaña por el Partido Laborista. Cuando se abrió camino hacia el poder en Singapur como el jefe del Partido de Acción Popular después de la independencia en 1959, era discípulo de Harold Laski y devoto de Beatrice Webb. Incluso ahora es un tanto anglófilo. Cuando su esposa se estaba muriendo, la consoló con la lectura de Lewis Carroll, Jane Austen y los sonetos de Shakespeare. Pero literatura aparte, ha superado sus amores juveniles. Lee se movió poco a poco hacia la derecha en la década de 1960, consolidando Singapur como un bastión contra el comunismo y reforzando su control del poder. Hacia la década de 1970, como explica en sus memorias, había abandonado cualquier ilusión de que el socialismo tuviera sentido; estaba causando «la inevitable decadencia de la economía británica».[3] En los años noventa Lee leía *The Fatal Conceit: Errors of Socialism,* de Hayek, y llevaba a cabo una «política de puertas abiertas» a los negocios internacionales, con una fuerza laboral bien educada, el imperio de

la ley y bajos impuestos. Creó uno de los gobiernos más pequeños del mundo.

Es fácil bromear sobre su creación. Singapur es Disneyland con pena de muerte, un paraíso diseñado por McKinsey, un gigantesco centro comercial donde está prohibido el chicle y quienes ensucian reciben una paliza. Pese a su discurso sobre los «valores asiáticos», Lee era un pragmático oportunista con los codos afilados. Los opositores fueron enviados a la cárcel y los ciudadanos tratados como niños. Y el gran meritócrata tiene debilidad por las relaciones de familia: Lee fue primer ministro de 1959 a 1990 y su hijo mayor, Lee Hsien Loong, tomó su puesto en 2004.

Sin embargo, la realidad es que la pujanza de Singapur es uno de los milagros de los últimos setenta años. Un país que una vez fue un empobrecido pantano es ahora un vibrante centro de la economía global. Sus habitantes disfrutan de niveles de vida más altos, mejores escuelas y hospitales que sus antiguos dominadores coloniales en el Reino Unido, y todo ello con un Estado que sólo come una pequeña proporción del PIB: el 17 por ciento en 2012. Singapur es un modelo no sólo para China, sino para todos los países emergentes de Asia que ahora están construyendo sus Estados del bienestar.

Lee tomó el menú occidental del Estado moderno y lo retocó: dos partes de Hobbes, una parte de Mill y una pizca de valores asiáticos. Es la pizca de valores asiáticos lo que llama más la atención, porque Lee y sus acólitos han propagado la idea de que Asia es, de alguna manera, culturalmente diferente: más centrada en la familia, más dedicada a la educación y el ahorro, más dispuesta a confiar en una élite de mandarines. Pero en realidad es sólo un condimento picante añadido con posterioridad. La carne es más hobbesiana. El punto de partida de Lee es que «los seres humanos, por lamentable que sea, son intrínsecamente viciosos y tienen que ser reprimidos en su maldad».[4] Singapur es más autoritaria, más intervencionista, más jerárquica –sobre todo en lo que respecta al capitalismo de Estado– que los países occidentales y desvergonzadamente elitista; incluso

un poco monárquica. Los Lees parecen la personificación de Leviatán. Pero también hay algo de Mill. Singapur es un pequeño Estado vigilante nocturno que proporciona a la gente las oportunidades que necesitan para levantarse y luego los deja resolver su propio bienestar. Siempre que no cuestionen el orden social, los ciudadanos de Singapur tienen un enorme control sobre cómo gestionar su salud y solucionar su vejez.

El modelo de modernización autoritaria de Singapur representa por lo tanto un desafío directo a los dos principios básicos del Estado occidental: que el Gobierno tiene que ser democrático y que debe ser generoso. El modelo de Lee es elitista y tacaño. Otras alternativas asiáticas están menos bien construidas que la de Singapur y toman caminos diferentes, uno particularmente más brutal en China. Lo que comparten con Lee es, en primer lugar, la sospecha de que Occidente no tiene todas las respuestas y, en segundo lugar, el sentido de que el Gobierno es una parte esencial de la carrera mundial por el éxito. En Occidente los modos de gobierno son caóticos, aleatorios y no planificados. En Singapur todo está pensado, es serio y organizado, y eso es cierto en gran parte del Asia emergente (con la notable excepción de la India democrática).

Esto importa. Los asiáticos están simplemente trabajando mucho más duro en mejorar los modos de gobierno de Occidente. En algunos casos, como en China, se debe a que se ven a sí mismos compitiendo con Occidente. Pero mucho más a menudo es porque están compitiendo entre sí. Henry Kissinger, el amigo de Lee, señala que mientras que Europa está en el proceso de rechazar el Estado-nación, o, en todo caso, decidiendo qué parte de él rechazar, Asia aún opera en la era de Westfalia, con cada vez más estados nacionalistas chocando unos con otros. Están desesperados por nuevas ideas.

Eso no quiere decir que vayan a elegir las más adecuadas. Como veremos, hay realmente grandes problemas estructurales en el modelo asiático, especialmente cuando se empieza a aplicar un

modelo en un país tan diverso como China. La alternativa de Asia podría ser fácilmente destruida por el mismo nacionalismo que la impulsa hacia delante, de la misma manera que el modelo europeo fue casi destruido por dos guerras mundiales. También podría ser socavada por el hecho de que los asiáticos son mucho menos distintos de lo que Lee o los chinos pretenden; también quieren un bufet gratuito del que comer todo lo que deseen. Lo que sí está claro es que hay algunos países asiáticos pensando en el Estado de una forma mucho más seria que la mayoría de los países occidentales, y que todo este pensamiento está ya dando dividendos. Nos fijaremos primero en Singapur, donde mejor funciona la alternativa asiática, y después en China, donde sus inconsistencias y fallos son más evidentes.

Una niñera elitista, pero delgada

El estado de Singapur es una especie de Mary Poppins; no sólo una niñera maravillosa, sino también muy mandona y quizá un poco siniestra. «Nosotros decidimos lo que es correcto», dijo Lee en una ocasión. «No importa lo que la gente piense.»

Lee siempre ha dejado claro que Singapur está abierto para hacer negocios. Hay pocos lugares donde es más fácil establecerse para una gran multinacional, donde las barreras arancelarias son más bajas y donde los impuestos son más manejables. Pero al mismo tiempo el Estado guía a la economía. Empuja a las empresas locales a ascender en la cadena de valor; apostando primero por la manufactura, después por los servicios y ahora por la economía del conocimiento. También participa en el capital de las empresas más grandes de la isla, como Singapore Airlines o Singapore Telecomunications.

El autoritarismo de Lee es aún más visible en la política. Para empezar fue muy poco sutil: los sospechosos de ser comunistas fueron encarcelados y las elecciones, amañadas. Su Partido de

Acción del Pueblo (PAP) ganó todos los escaños en todas las elecciones desde 1968 hasta 1984. Ahora el control es más sutil: hay restricciones a la prensa, pero todo dentro del marco legal de una democracia parlamentaria. En 2011, el PAP obtuvo su peor resultado en unas elecciones generales: sólo el 60 por ciento de los votos y el 93 por ciento de los escaños. El *establishment* de Singapur sostiene que ha logrado el compromiso perfecto entre la rendición de cuentas a los ciudadanos y la eficacia. Sus políticos son puestos a prueba periódicamente en las elecciones y tienen que estar disponibles para los electores, pero como el Gobierno sabe que va a ganar, puede tener una visión a largo plazo. «Nuestra fuerza es que somos capaces de pensar de forma estratégica y mirar hacia el futuro», nos dijo el actual primer ministro, el hijo de Lee. «Si el Gobierno cambiara cada cinco años sería mucho más difícil.»[5]

Obviamente, esta fuerza sirve muy bien a los Lee. Pero la convicción del anciano de que una democracia real, sin controles desde el poder, no funciona en los países en desarrollo, claramente va más allá de su propio interés. «No creo que la democracia conduzca necesariamente al desarrollo», dijo Lee de forma un tanto impertinente a sus anfitriones en las Filipinas, justo cuando recuperaban la democracia en 1992. «La exuberancia de la democracia conduce a condiciones indisciplinadas y desordenadas.»[6] En otra ocasión dijo que «lo que un país necesita desarrollar es la disciplina más que la democracia».[7] Después de haber visto cómo otros países de la región se desgarraban en conflictos étnicos, no tiene reparos en forzar a los ciudadanos de Singapur a vivir en barrios mixtos con el fin de prevenir la polarización étnica (más del 80 por ciento de los habitantes de Singapur siguen viviendo en viviendas públicas).

El buen gobierno, a su vez, se basa en una élite educada de «buenas personas» que llevan el país.[8] Para los occidentales, Singapur se parece más bien a La República de Platón, con su casta de sabios «guardianes» que gobiernan sobre los hombres de «plata» y «bronce». Pero la principal influencia es la de la tradición del

mandarinato chino, que seleccionaba a las personas más brillantes para el gobierno. Ningún país trabaja más en el perfeccionamiento de sus funcionarios que Singapur, ni tampoco tiene un modelo tan descaradamente elitista. Detecta muy precozmente a los jóvenes con talento, atrayéndolos con becas, y luego se gasta una fortuna educándolos. Quienes llegan a lo más alto son ricamente recompensados, con salarios de hasta dos millones de dólares al año, mientras que los que se quedan por el camino son arrojados por la borda. Es cierto que los cuerpos de funcionarios occidentales tienen a menudo a gente de gran nivel en las cúpulas –los británicos incluso llaman a sus altos cargos «mandarines»–, pero en Singapur la meritocracia reina de arriba abajo del sistema. Los profesores tienen que haber terminado dentro del tercio superior de su clase (como lo hacen en Finlandia y Corea del Sur, que también brillan en el ranking de la educación). Los directores son habitualmente nombrados cuando están en la treintena y recompensados con pagas en función del mérito si lo hacen bien, pero también son apartados rápidamente si la escuela que dirigen obtiene resultados por debajo de la media. La prueba, el examen, es algo omnipresente.

Singapur está produciendo un nuevo tipo de élite, muy diferente tanto de la élite capitalista de Occidente como de la vieja élite burocrática de las economías dominadas por el Estado. Los miembros de esta élite están completamente al día sobre las nuevas ideas de gestión y muy dispuestos a importar métodos del sector privado al sector público. Pero también son felices dedicando su talento al servicio del Estado. De hecho, se pasan la vida transitando del sector público al privado. Sentarse a una mesa rodeado por un grupo de jóvenes mandarines de Singapur es más parecido a una reunión de socios menores de Goldman Sachs o McKinsey que al reparto de *Veep* o *The Thick of It* (dos series satíricas británicas sobre política). La persona que se sienta a la izquierda está en comisión de servicio en una gran compañía petrolera; a su derecha hay una mujer que entre periodos en los ministerios de Hacienda y

de Defensa se ha graduado en la London School of Economics, Cambridge y Stanford. Los más brillantes entran y salen de la Escuela de Administración Pública para adquirir más formación: el primer ministro incluso ha escrito para ellos casos de estudio al estilo MBA.

Hay agujeros evidentes en la visión de Lee. A menudo se pierde en la simple fórmula de que si él dice algo es, evidentemente, lo correcto (si tuviera un lema sería el de Mary Poppins: «Nunca explico nada»). En los últimos años han comenzado a surgir tensiones étnicas en Singapur. Decía Platón que los guardianes deben ser criados de forma comunal para que rompan los lazos familiares. La élite de Singapur se cimienta sobre el territorio a través de parentescos, y Lee ha conservado algunos de los criterios clasistas de los Webb sobre que las personas inteligentes son más propensas a procrear gente inteligente. Y algunas de sus ideas se remontan a James Mill y su círculo cuando debatían sobre los méritos de un derecho al voto flexible. Ha mencionado incluso la posibilidad de otorgar dos votos a todas las personas mayores de cuarenta años con dos hijos, para reflejar su mayor importancia para el Estado, y de retirarles uno de los dos votos cuando cumplan sesenta.[9]

Esto muestra la otra cara de Singapur: el Estado como vigilante nocturno. Como micrománager que es, Lee, más que cualquier otro gobernante moderno, se ha concentrado en mantener el Estado pequeño y en hacer que las personas sean responsables de su propio bienestar. El sistema educativo, de primera categoría mundial, consume sólo el 3,3 por ciento del PIB. Pero los ahorros más importantes surgen de restringir las transferencias sociales y negarse a complacer a la clase media. Lee cree que el error de Occidente ha sido la creación de un Estado del bienestar dispuesto a satisfacer todas las necesidades posibles. Como que todo lo que hay sobre la mesa es gratis, todo el mundo se atiborra de comida. El enfoque de Singapur, por el contrario, consiste en que el Gobierno proporciona a

las personas un buen comienzo en la vida, y después les anima a cocinar por sí mismos.

Los habitantes de Singapur pagan una quinta parte de sus salarios al Fondo Central de Previsión, y sus empleadores contribuyen con un adicional 15,5 por ciento. Esto proporciona los medios para pagar las viviendas, pensiones, sanidad y la educación superior de sus hijos. En Occidente, el Estado del bienestar se basa en la asistencia social: las ayudas del Estado se conceden en función de las circunstancias, por lo que aumentan cuando peor es la situación en la que se encuentra el ciudadano. Singapur tiene un modelo de seguridad social: el 90 por ciento de lo que uno recibe del Fondo Central de Previsión está en relación con lo que uno contribuye, de modo que el trabajo duro es recompensado. Hay una pequeña red de seguridad para ayudar a los muy pobres y a los muy enfermos. Pero se espera que la gente cuide de sus padres y pague, o al menos contribuya, al coste de los servicios que proporciona el Estado. Lee detesta la seguridad social universal gratuita. Una vez que se ha dado un subsidio, dice, siempre es muy difícil retirarlo. En su opinión, si uno desea ayudar a la gente es mejor darle dinero en efectivo que prestarle un servicio cuyo coste nadie valora. Considera que «los occidentales han abandonado las bases éticas de la sociedad. (...) En Oriente empezamos con la autosuficiencia. En Occidente, hoy en día, es todo lo contrario».[10] Al permitir que los ciudadanos culpen a la sociedad de todos sus problemas, en lugar de aceptar que son ellos los responsables, los líderes occidentales han conseguido que la caridad se haya convertido en un derecho «y que desaparezca el estigma de vivir de la caridad».[11] La democracia es una gran parte del problema de Occidente: «En una democracia popular, para ganar votos hay que dar más. Y para vencer al oponente en las próximas elecciones, hay que prometer dar aún más. Es un proceso interminable de subastas cuyo coste es que la deuda la pague la siguiente generación».[12]

Con 5,2 millones de habitantes, Singapur es muy pequeña en relación con el tamaño de las sociedades modernas, aunque no

mucho más que la mayoría de las sociedades premodernas que conformaron nuestra actual visión del Estado. En circunstancias diferentes Lee podría haber sido otro viejo autócrata refunfuñando sobre la democracia occidental y sus prácticas degeneradas: un folclórico neovictoriano. Pero ahora su mensaje trasciende, por dos razones.

La primera es que a los nuevos estados de Asia que compiten entre sí les hace falta urgentemente un modelo que canalice sus deseos, alimentados no sólo por el resurgimiento del nacionalismo, sino también por la demografía. En todo el continente los países se apresuran a construir Estados del bienestar. Indonesia comenzó a desplegar el 1 de enero de 2014 un sistema de salud para todos sus 240 millones de ciudadanos. Una agencia gubernamental recauda las primas y paga las facturas en lo que es el mayor sistema de pagador único del mundo. China y Filipinas también han ampliado masivamente sus sistemas de Sanidad pública.[13] Los países asiáticos están añadiendo las pensiones, el seguro de desempleo, el salario mínimo, los programas contra la pobreza, las ayudas alimentarias y así sucesivamente. A los países europeos les tomó medio siglo construir sus Estados del bienestar. Algunos países asiáticos quieren hacerlo en una década. Y lo están haciendo a escala épica: implantar un sistema de pensiones a través de China o la India es lo mismo que proporcionarlo a la Unión Europea y los Estados Unidos juntos.

Singapur es un modelo obvio para este frenético proceso: el sistema funciona muy bien y encaja perfectamente con las tradiciones de autosuficiencia de muchos países asiáticos. El gasto social del continente es sólo de alrededor del 30 por ciento de los niveles de los países ricos y es sensiblemente más reducido que los modelos notablemente complejos de América Latina.[14] Por ahora Asia se inclina hacia los sistemas de seguros sociales, como el de Singapur, en lugar hacia los de asistencia social de Occidente. En Corea del Sur, por ejemplo, alrededor del 80 por ciento de lo que se obtiene del sistema está ligado a lo que uno cotiza.[15] En Asia, en su

conjunto, el gasto en salud pública sigue siendo sólo el 2,5 por ciento del PIB, en comparación con el 7 por ciento del grupo de los países ricos de la OCDE.

La segunda razón es la crisis del modelo occidental de democracia y de capitalismo de libre mercado. En la década de 1990 las conferencias de Lee sobre los valores asiáticos parecían un tanto excéntricas, incluso para los asiáticos. El consenso de Washington lo barría todo a su paso. Francis Fukuyama habló del «agotamiento total de alternativas sistemáticas viables al liberalismo occidental».[16] En lugar de asociar la China de Deng Xiaoping con la grandeza económica, los estadounidenses pensaban en el solitario estudiante de pie, frente a los tanques, en la Plaza de Tiananmen en 1989. Bill Clinton le dijo a la cara al presidente de China, Jiang Zemin, que estaba en «el lado malo de la historia».[17]

La crisis económica asiática de 1997 sólo reforzó la presunción de las democracias occidentales, sobre todo cuando el FMI tuvo que lanzar un programa de 40.000 millones de dólares para ayudar a Corea del Sur, Tailandia e Indonesia, que habían tomado demasiados préstamos de la banca internacional. Muchos líderes asiáticos, incluso aquellos que no necesitaron ayuda, todavía recuerdan el autoritarismo omnisciente de los hombres del FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de Estados Unidos, que creían que sus sabios consejos debían extenderse mucho más allá de los tres principales países afectados. Más democracia parecía el único camino a seguir. En Indonesia, los Suharto, que habían gobernado autocráticamente el país durante treinta años, perdieron el poder. Corea del Sur se liberalizó.

Hoy en día la situación es muy diferente. Hasta ahora, el siglo XXI está siendo un siglo podrido para el modelo occidental. Primero la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo, particularmente la invasión de Irak, hizo un daño inmenso a la imagen de la democracia; luego la crisis crediticia destruyó la idea de que el capitalismo liberal era la única respuesta y, finalmente, la crisis del euro y el cierre de la Administración de Washington en 2013

confirmaron las sospechas asiáticas de que el modelo de gobierno occidental es disfuncional. Para un número creciente de personas las ideas de Lee proporcionan precisamente lo que Fukuyama consideraba imposible: «una alternativa sistemática viable.»[18] Los intelectuales occidentales se enzarzaron en una reconsideración agónica tanto de la democracia como del capitalismo. En *The Future of Freedom* Fareed Zakaria estableció una distinción entre la democracia liberal, que establece controles sobre el poder de los gobiernos, y la democracia iliberal, que no lo hace. En *World on Fire* Amy Chua argumentó que la democracia podría alentar a las mayorías pobres a oprimir a las minorías ricas, como los indios en Uganda o los chinos en el sudeste asiático.

La década de 2000 vio a un mismo tiempo una «recesión democrática» y un «renacimiento antidemocrático».[19] Freedom House calcula que la libertad global disminuyó cada año de 2005 hasta 2010, la disminución continuada más larga en casi cuarenta años.[20] La Fundación Bertelsmann calcula que el número de democracias que en realidad ya no reúnen los requisitos para ser consideradas como tales (por elecciones irregulares y otros defectos) básicamente se duplicó entre 2006 y 2009 hasta alcanzar la cifra de cincuenta y tres.[21] En 2011 el derrocamiento del régimen de Mubarak en Egipto y la llegada de la Primavera árabe aumentaron las esperanzas de una nueva ola de democratización. Con el derrocamiento del Gobierno electo de los Hermanos Musulmanes en 2013, esas esperanzas se marchitaron.

Como resultado, el modelo de Singapur atrae admiradores de mucho más allá de Asia. Dubái está tratando de copiarlo en el desierto de Arabia; completa, con un hipermoderno distrito financiero, ostentosos centros comerciales y empresas estatales, un Programa de Excelencia de Gobierno e «indicadores clave de rendimiento» tomados prestados del profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, Robert Kaplan. El pequeño emirato mide su progreso tomando como puntos de referencia a los mejores gobiernos del mundo: Singapur, Nueva Zelanda, Australia y Canadá

(obsérvese la ausencia de Estados Unidos de esta lista).[22] Mientras tanto, Ruanda está tratando de convertirse en la Singapur de África Central, con la misma mezcla de políticas favorables a las empresas y al gobierno autoritario.

Rusia, rara vez considerada como un modelo de buen gobierno, tiende a invocar el ejemplo de Singapur. Cuando uno de nosotros visitó en 2010 Skolkovo, una de las escuelas de negocios más importante del país, exhibía de forma destacada una gran foto de Lee Kuan Yew junto a otra igualmente grande de Arnold Schwarzenegger. Vladímir Putin cita a Lee como una de sus influencias y en privado puede sonar de forma muy similar al ministro mentor cuando lamenta las limitaciones de la democracia (o lo que pasa por ser la democracia en Rusia). Incluso a un ex miembro de la KGB, bromea, le resulta a menudo difícil poner en marcha medidas para mejorar la eficacia en el sector público si quiere ser elegido: ¡Qué alivio sería gobernar en Kazajstán, cuyo presidente consigue regularmente más del 90 por ciento de los votos! Pero como cualquier otro líder moderno que hable sobre la eficiencia del gobierno, Putin también menciona a otro país aún con más envidia: China.

La felicidad del buen orden social

Es el auge de China, más que cualquier otra cosa, lo que ha puesto de moda la alternativa asiática. Obviamente, sería erróneo afirmar que China es como Singapur pero en más grande. Está el detalle no menor de la ideología comunista: los gobernantes chinos siguen soltando chorros de ideología marxista (aun cuando sus hijos se pasean subidos a un Ferrari) y nunca abrazarán plenamente la idea de un Gobierno pequeño. China es también infinitamente más brutal: la cucharada de medicina es suministrada en muchas ocasiones por Rosa Klebb, no por Mary Poppins. Por encima de todo está el tamaño del Reino del Medio: Singapur, todo lo más, entraría

en la lista de las veinte ciudades más grandes de China. Con una quinta parte de la humanidad dentro de sus fronteras, China es sui géneris. Representa una alternativa china, no una alternativa asiática.

Sin embargo, dependiendo de la dirección que se tome –y la dirección importa enormemente en China–, Singapur juega un papel mucho mayor que el que le correspondería por su tamaño. Deng Xiaoping descubrió el modelo de Singapur en la década de 1980 cuando trataba de reconstruir China después del desastre de los últimos años de Mao. «Hay buen orden social en Singapur», observó en 1992. «Debemos aprender de su experiencia y hacerlo incluso mejor que ellos.»[23] Desde entonces los líderes chinos han peregrinado a Singapur para visitar a Lee, mientras que sus subordinados, de lugares como la CELAP, son enviados a estudiar a Singapur. China es demasiado orgullosa para describir cualquier cosa como asiática, pero el «sueño chino» de Xi Jinping hace un guiño hacia los valores asiáticos, al igual que lo hizo el anterior lema del régimen: «la sociedad armoniosa». Por encima de todo, el liderazgo chino comparte tres de las convicciones de Lee: que la democracia occidental ya no es eficaz, que tanto el capitalismo como la sociedad necesitan ser dirigidos y que encontrar la buena forma de gobierno es la clave del éxito y la supervivencia del régimen.

El éxito que ha tenido hasta ahora es lo que hace suspirar a los occidentales. La única cosa en que están de acuerdo los magnates del mundo cuando se encuentran en el Foro Económico Mundial de Davos es que el Estado chino es un dechado de eficiencia, sobre todo en comparación con el estancamiento febril de Washington o la aterrada incompetencia de Bruselas. «Pekín consigue realmente que las cosas se hagan», suspira un alto ejecutivo estadounidense. «Es aterrador, la gente de su Gobierno es mucho más inteligente»,[24] enfatiza uno de los hombres más ricos del mundo. Los chalets suizos resuenan con historias de contratos rápidamente firmados en China, de carreteras construidas con rapidez y jóvenes ingenieros que diseñan brillantes coches y revolucionarios programas de software.

Hay mucho de verdad en esto. El ascenso de China a la grandeza es la historia geopolítica más remarcable de los últimos treinta años. China es ahora la segunda economía más grande del mundo, el mayor consumidor de energía, el mayor exportador de mercancías, el mayor tenedor extranjero de deuda del Gobierno estadounidense y el mayor repositorio de millonarios y multimillonarios. También ha logrado la mayor reducción de pobreza de la historia. El Gobierno ha jugado un papel importante en todo ello. El Estado chino (o el Partido Comunista Chino: son básicamente la misma cosa) puede ser implacablemente impresionante cuando quiere serlo. Ha presidido enormes transformaciones sociales sin que se desatara la anarquía. Por el momento, incluso ha manejado mejor la «crisis capitalista» que la mayoría de países capitalistas. La China autoritaria es el único país en el que una mayoría de los ciudadanos aprueba la respuesta de su gobierno a la crisis financiera.[25]

Las dimensiones de estos logros se hacen aún más evidentes –y difíciles para los demócratas– cuando se compara China con la India. Esta última ha sido una democracia desde su fundación en 1947 (de hecho, la mitad de las personas en el mundo que viven en una democracia viven en la India). Tiene una vigorosa prensa libre y jueces y auditores independientes. Y sin embargo, la India sigue por detrás de China en casi todos los aspectos, desde su tasa de crecimiento a la calidad de sus infraestructuras. Tras haber abierto su economía en la década de 1990, la India se ha estancado, mientras que China ha seguido reformando. El Estado indio es a la vez demasiado grande y demasiado débil. Demasiado grande porque lo ahoga todo en la burocracia; demasiado débil porque no consigue llevar a cabo sus funciones básicas de forma adecuada, o no lo hace en absoluto. Lant Pritchett, de la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard, lo llama un «Estado tambaleante».[26] La forma más rápida para descubrir lo que no funciona en la India es simplemente beber un vaso de agua del grifo. Una forma más cerebral (y más segura) es mirar a su sistema de educación superior. En el año 2000 sus universidades acogían a un 10 por ciento de los jóvenes indios, en

comparación con el 8 por ciento de China. Siete años más tarde, las universidades chinas matricularon el 23 por ciento y las indias un 13 por ciento. En el QS World University Rankings de 2013, no figura ni una sola universidad india –ni siquiera uno de sus famosos Institutos de Tecnología– entre los primeros doscientos.

El rendimiento comparativo de China, no sólo respecto a la India, sino también frente a los Estados Unidos, explica su arrogancia. Sin embargo, no se ahorran el miedo. Los funcionarios chinos saben que su país todavía está mucho más por detrás de América de lo que la gente piensa: si, globalmente, su economía puede ser pronto tan grande como la de Estados Unidos, sigue muy por detrás en términos de renta per cápita; si bien sus trabajadores trabajan muchas horas por un salario modesto, su productividad sigue siendo una duodécima parte de la de sus equivalentes estadounidenses; si bien su presupuesto de Defensa crece rápidamente, sigue siendo sólo una fracción del de Norteamérica (los chinos todavía temen a la marina de guerra japonesa); su *soft power* está aumentando en Asia, pero carece de la red global de alianzas de los Estados Unidos. Por más que airee las debilidades de Occidente y crea en la superioridad de Asia, Lee Kuan Yew no tiene ninguna duda de quién manda: considera que el *catch-up* de China es una tarea a treinta o cincuenta años vista, aunque advierte de que si tratara de convertirse en una democracia liberal «se derrumbaría».[27]

Tal vez, fundamentalmente, los líderes chinos saben que su Estado no es tan eficaz como lo pintan, sobre todo a nivel local. Éste es un país donde, en el periodo previo al Año Nuevo Chino, los supermercados venden maletines con dos botellas de whisky dentro como necesario «agradecimiento» a los funcionarios locales. Un minorista occidental se enfureció cuando las ventas cayeron un 25 por ciento en 2013 porque Xi Jinping había clamado contra los sobornos.[28] China ocupa el puesto número 80 en la lista de 2012 sobre la Percepción de la Corrupción del Índice de Transparency International, 75 lugares por debajo de Singapur. De hecho, si nos fijamos en cualquiera de los indicadores globales de eficacia

comparativa, el tan cacareado Estado mandarín que impresionaba a los hombres de Davos está lleno de agujeros: sólo se situó en el trigésimo lugar en el Informe de 2013-2014 sobre la Competitividad Global del Foro Económico Mundial, con pésimos resultados en lo que respecta a la burocracia, así como a la corrupción.

Cuanto más se desciende por el sistema chino, menos impresionante parece. La mayoría de las ciudades chinas llegan a fin de mes a través de operaciones inmobiliarias que son básicamente expropiaciones. Emiten órdenes de venta obligatoria con las que compran propiedades en las afueras de la ciudad, rara vez pagan lo correcto a los propietarios de las tierras, y luego las venden a promotores inmobiliarios, quienes, a su vez, venden las casas que construyen a ricos ciudadanos de las clases medias urbanas. En 2012 los ingresos procedentes de las ventas de los derechos sobre tierras representaron más de la mitad de los ingresos de los gobiernos locales.[29] Servicios públicos como la educación son especialmente irregulares. Sí, las universidades son mejores que las de la India, pero muchos chinos se quejan de que son bastiones de la clase media, en las que a los jóvenes pobres se les mira por encima del hombro. Sí, Shanghái se colocó en lo alto del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), superando a sesenta países, pero la mayoría de las escuelas chinas están en otro mundo. La inversión sigue siendo baja, incluso para estándares de países en vías de desarrollo. El *China Youth Daily*, órgano de la Liga de la Juventud del Partido Comunista, observa que China gasta cinco veces más en obsequiar e invitar a los funcionarios de los gobiernos locales que en la educación de los menores de dieciséis años.[30] Las escuelas en el campo pueden ser deprimentes. Son mejores en las ciudades, pero a menudo todavía es necesario un soborno para conseguir matricular a un niño en una buena escuela y toda una clase de trabajadores, los inmigrantes internos, están excluidos, porque el sistema *hukou*** los liga a su lugar de nacimiento.

En China, a menudo, el Gobierno parece funcionar en dos siglos de forma simultánea. Los visitantes quedan asombrados por la China del siglo XXI de Pekín y Shanghái, con sus rascacielos posmodernos. Pero China también puede percibirse como la Gran Bretaña de principios del siglo XIX. Persiste la «vieja corrupción». La élite china todavía trata de restringir la «nación política» a aquellas personas que tienen una «participación en la sociedad», denunciando los movimientos reformistas como «*hooligans*» y utilizando el sistema *hukou* un poco al modo de las Leyes de Pobres, como un incentivo para trabajar más duro. No remiten ni el *smog* de Dickens ni el masivo movimiento del campo a las ciudades: cerca de treinta y cinco millones de chinos migraron en los primeros cinco años de este siglo (a modo de comparación, sólo treinta millones de personas cruzaron el Atlántico hacia América en el siglo anterior a 1920).

Así que China no es el parangón que algunos afirman. Lejos de suministrar un nuevo modelo, el Leviatán chino se enfrenta, a menudo de forma puntual y fragmentaria, a esta transición. En el mejor de los casos, están llevando a cabo un torpe trabajo con resultados muy desiguales. Pero lo que más importa es la dirección. En lugar de tratar de resolver el rompecabezas examinaremos a las dos partes de la alternativa asiática, donde China ha tratado de forma más evidente de seguir a Singapur, pero a una escala mucho mayor: el capitalismo de Estado y su dependencia de un estamento de planificadores meritocráticos en lugar de políticos elegidos democráticamente.

Leviatán como capitalista en jefe

La sede de la Televisión Central China parece un monstruoso invasor del espacio dando grandes zancadas a través de la contaminación de Pekín. La sede de la China National Offshore Oil Corporation se asemeja a un petrolero que emerge de un mar brillante y se encuentra justo enfrente del Ministerio de Asuntos Exteriores. En

todo Pekín las empresas estatales están erigiendo monumentos gigantes a su nuevo poder.

La idea de Leviatán llevando los negocios no es nueva. En 1791 el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos, Alexander Hamilton, presentó al Congreso un «Informe sobre Manufacturas», su plan para poner en marcha la economía del joven país. Hamilton no tenía tiempo para las ideas de Adam Smith sobre la mano oculta. América necesitaba proteger sus nacientes industrias con aranceles si quería verlas crecer. Para bien o para mal, casi todo poder económico emergente ha utilizado el Estado para estimular el crecimiento. De la Compañía de las Indias Orientales a los *chaebol**** coreanos, los países han adoptado lo que podría describirse como una mentalidad de equipo para los negocios. Sin embargo, los chinos lo han llevado más lejos que nadie.

El Estado chino ya no trata de gestionar toda la economía, como hizo bajo el comunismo maoista. También ha obviado deliberadamente las industrias nacionalizadas que eran habituales en Occidente antes de Margaret Thatcher. En su lugar controla el «mando en las alturas» dirigiendo el capitalismo. A menudo el sector privado no es tan privado como parece. Algunas compañías, tales como Lenovo en ordenadores y Geely en automóviles, han recibido dinero del Estado. Por lo general, el partido se asegura de que su voz esté representada. El partido tiene células en la mayoría de las grandes empresas –tanto privadas como estatales–, con sus propias oficinas y registros de los empleados (el propietario de Geely es supuestamente el secretario de la rama del partido en su propia compañía).[31] El partido celebra reuniones que se solapan con las reuniones formales de la empresa y a menudo impone sus decisiones, particularmente en los nombramientos de personal. Un periódico publicado por la Escuela Central del Partido expresó sucintamente la situación en un artículo sobre el establecimiento de sucursales del partido en las empresas que operan en el extranjero: «Donde hay gente, hay organizaciones del Partido y actividades del Partido».[32]

Pero el principal instrumento de la dirección del Estado son las cerca de 120 empresas que dominan las industrias estratégicas. Nominalmente son compañías separadas con participaciones propiedad del Estado. Se han convertido en más ricas y más poderosas pese a que el conjunto del sector estatal se ha reducido: China Mobile cuenta con más de 700 millones de clientes.[33] Están supervisadas por dos instituciones. Una es la Comisión de Supervisión y Administración de los Activos de Propiedad Estatal (SASAC), que posee acciones de las empresas más grandes, lo que la convierte en el mayor accionista de control del mundo. SASAC ha encabezado la creación de campeones nacionales utilizando su cartera, reduciéndola en un tercio durante el pasado decenio. Sin embargo, muchas empresas de propiedad estatal (EPE) tratan con tanto respeto a SASAC como las provincias al Gobierno central, especialmente cuando se trata de pagar dividendos. Por el contrario, el otro centro de control, el Departamento de Organización del Partido Comunista, tiene los dientes afilados. Creado en la década de 1920 con Mao Zedong a su cabeza, es ahora el departamento de recursos humanos más poderoso del mundo. Posee informes de todos y cada uno de los cuadros del país, realiza en detalle el seguimiento de las carreras de los funcionarios más brillantes y nombra a todos los altos cargos de las empresas chinas, moviéndolos de forma rutinaria sin dar muchas explicaciones. En 2004 se rotó a las cabezas de las tres mayores compañías de telecomunicaciones. En 2009 se hizo lo mismo con las tres mayores compañías aéreas, y en 2010 fueron las tres grandes empresas petroleras. En *The Party*, Richard McGregor señala que los jefes de las cincuenta empresas líderes de China tienen todos una «máquina roja» junto a sus terminales de Bloomberg y fotografías de familiares que proporciona un vínculo instantáneo (y cifrado) con el alto mando del partido.[34]

De todos modos, el partido da mucha libertad a las empresas de propiedad estatal. Se espera de ellas que se comporten como empresas privadas, compitiendo en el extranjero y usando técnicas

modernas de gestión. «A veces nos encontramos con empresas que hacen cosas inconsistentes con las políticas y los intereses de China», ha dicho lacónicamente Ye Lucheng, ministro adjunto de Relaciones Exteriores. «Les decimos que paren pero no lo hacen.»[35] De hecho, la relación también puede ser al revés. Las empresas estatales pueden manipular a sus jefes políticos. Los gigantes del petróleo chinos, por ejemplo, tienen mucha más influencia sobre la política energética que sus pares estadounidenses. Una vez más ésta es la idea: los burócratas y los gerentes trabajan para la consecución de objetivos estratégicos comunes (normalmente dominar una industria en particular), mientras dejan las decisiones sobre las operaciones del día a día a los gestores.

El capitalismo de Estado, argumentan los chinos, es una máquina de aprendizaje. Los campeones nacionales**** han proporcionado un campo que ha permitido a China seleccionar técnicas y conocimientos en diferentes industrias como la automovilística o la electrónica. Otro gran beneficio, insisten los chinos, deriva de la gestión del talento. De la misma manera que Singapur envía a sus funcionarios públicos al sector privado, los burócratas que regresan de las empresas estatales saben cómo manejar mejor la cosa pública. Si el capitalismo de Estado permite a los políticos dar forma a las empresas, también permite a las empresas dar forma a los políticos. Se trata de un «capitalismo unido», por decirlo de alguna manera, que difiere claramente del desordenado modelo occidental.

La versión china del capitalismo de Estado se ha vuelto global. Esto se debe en parte a la actividad de las empresas chinas en el extranjero. China busca petróleo, madera, diamantes, cobre y mineral de hierro en toda África, al tiempo que comerciantes chinos construyen centros comerciales e infraestructuras. China ha cerrado acuerdos energéticos con Irán y Rusia. El capitalismo de Estado se encuentra presente en el centro de toda esta actividad exterior. Las empresas estatales han financiado cuatro quintas partes de la inversión directa fuera del país. Los bancos estatales han tejido una red de créditos blandos. Y lo bueno del capitalismo de Estado desde

el punto de vista de los chinos es que la diplomacia y el comercio avanzan juntos. Ahora que Gazprom y PetroChina están entrelazados de varias enrevesadas maneras, China ha descubierto que es mucho más fácil llevarse bien con Rusia. También está reconstruyendo la antigua Ruta de la Seda en el Medio Oriente, convirtiéndose al mismo tiempo en el mayor importador de petróleo y el mayor exportador de manufacturas de la región.

China está haciendo algo más que tejer una red de conexiones; está promoviendo deliberadamente un modelo. Cuando funcionarios extranjeros van a China para asistir a programas de formación, los tutores de entidades como la CELAP enfatizan ahora las virtudes del modelo chino: la forma en que el Estado puede centrarse en campeones nacionales, o atraer la inversión extranjera en zonas económicas especiales, o asegurarse que los empresarios se unen al Partido Comunista y de este modo contribuyen a la estabilidad política, así como al dinamismo económico. También comparan al escueto Gobierno de China con la parálisis de los Estados Unidos y el caos de la India. El Gobierno ha sembrado de Institutos Confucio las universidades de todo el mundo y está tratando de utilizar el Foro de Boao para Asia como un contrapeso ideológico a Davos. *China Daily*, CCTV, Xinhua y el resto de los medios de comunicación chinos tocan la misma música.[36] China incluso ha proporcionado a la Unión Africana su nueva sede en Etiopía.

Este *soft power* está teniendo su efecto: el capitalismo de Estado está de nuevo en boga. Para Vladímir Putin y su KGB, es una doctrina fácil de absorber. Dos empresas controladas por el Estado, Sberbank y Gazprom, suponen más de la mitad del volumen que se negocia en la Bolsa de Moscú. En Brasil el gobierno de Dilma Rousseff ha invertido recursos en un puñado de campeones estatales, dando lugar a un nuevo modelo de política industrial, a menudo adquiriendo pequeñas participaciones en empresas. (Sergio Lazzarini y Aldo Musacchio, dos académicos, han bautizado este modelo como «Leviatán como accionista minoritario».)[37] Sudáfrica también se ha decantado hacia el intervencionismo. E incluso en

Europa hay intentos de refundar una política industrial, con François Hollande y Ed Miliband, ambos dispuestos para capitanear empresas, y en el último caso, dictar precios.

La versión original del capitalismo de Estado, con sus grandes industrias nacionalizadas, se colapsó porque no funcionaba. ¿Ésta lo hará mejor? El nuevo modelo de capitalismo dirigido por el Estado chino parece, sin duda, más refinado y robusto, pero también presenta algunas graves debilidades.

La más obvia es la capacidad de corrupción. En septiembre de 2013 se anunció que el jefe de la SASAC, Jiang Jiemin, estaba siendo investigado por una «grave violación de la disciplina», eufemismo para corrupción. Jiang había hecho previamente una larga carrera en la China National Petroleum Corporation. El episodio podía tener un origen político. Jiang era uno de los aliados de Bo Xilai, el depuesto alcalde de Chongqing. Pero también existen dudas razonables sobre si SASAC hacía bien su trabajo. En otros países, Rusia en particular, el capitalismo de Estado ha dado paso a la cleptocracia. El Instituto de Economía Internacional Peterson, un laboratorio de ideas, cree que la corrupción y la ineficiencia costaron a Gazprom la masiva cifra de 40.000 millones de dólares en 2011.

Los inversores se han pillado los dedos con el capitalismo de Estado. Su punto más alto pudo tener lugar en 2007, cuando PetroChina comenzó a cotizar en la Bolsa de Shanghái y brevemente se convirtió en la única empresa en la historia en tener una valoración superior al billón de dólares. En 2009 seis de las diez mayores empresas del mundo por capitalización bursátil eran de propiedad estatal. Sin embargo en 2013 sólo una de las diez primeras era una empresa estatal: PetroChina, con un valor en ese momento reducido a una cuarta parte del máximo al que había llegado. Industria tras industria, los inversores desconfían de las empresas estatales. Gazprom está valorada en tres veces sus ganancias, en comparación con las once veces del valor de Exxon. Los bancos de China y las empresas de telecomunicaciones están también menos valoradas que sus equivalentes del sector privado,

ya que los inversores temen que sean forzadas por el Estado a hacer cosas, como construir infraestructuras tecnológicas o lanzarse a conceder préstamos, que no van en la dirección de los intereses de sus accionistas.

Aunque algunas empresas estatales chinas funcionan bien, la mayor parte del crecimiento económico se produce en otros lugares. El Instituto de Economía Unirule, con sede en Pekín, sostiene que cuando se tienen en cuenta todos los subsidios ocultos, incluido el terreno gratuito, el promedio de la rentabilidad real de las empresas estatales entre 2001 y 2009 fue de –1,47 por ciento. Estudios anteriores sugieren que la productividad disminuye conforme se desciende del 100 por ciento de propiedad privada hasta llegar al 100 por ciento de propiedad estatal.[38] Las empresas estatales chupan el escaso capital que hubiera podido destinarse a auténticos pioneros como Alibaba, y el sistema capitalista de Estado, en su conjunto, suprime la innovación. Es necesaria la libertad intelectual para producir ideas innovadoras y una amplia libertad cultural para tener industrias culturales vibrantes. «Tenemos *gongfu* [artes marciales] y tenemos pandas –dice lamentándose un comentarista chino–, pero no podemos hacer una película como Kung-fu Panda.»[39] PetroChina ha sido la única empresa pública china que ha conseguido entrar en la lista de Booz & Company de las cien empresas más innovadoras del mundo.[40]

Lo cierto es que los resultados del capitalismo de Estado son irregulares. Parece funcionar mejor en algunas industrias, como la construcción de infraestructuras, que en otras, como el software. A su vez, importa el momento. El capitalismo de Estado puede impulsar el crecimiento de un país en una etapa de desarrollo y obstaculizarlo en otra. Puede ser una buena manera para que una economía joven adquiera conocimientos rápidamente, pero tiene menos éxito cuando se trata de sacar el máximo provecho de recursos limitados o generar nuevas ideas (que es una de las razones por las que China está tan empeñada en el ciberespionaje). Algunos de los burócratas chinos más previsores argumentan que las

empresas estatales morirán de muerte natural según madure la economía: deben ser entendidas como puntos de referencia en el camino hacia el auténtico capitalismo en lugar de puntos de llegada en sí mismos.[41]

Los resultados en el resto del mundo aún son peores. La modernización autoritaria puede haber tenido éxito en Singapur y Corea del Sur, pero si se mira al mundo árabe, el capitalismo de Estado en Egipto fue una excusa para la incompetencia y para conseguir rentas (merecen mención especial las decenas de empresas propiedad del estamento militar que representan el 10 por ciento de la economía). En el África subsahariana el capitalismo clientelar está reduciendo el crecimiento y aumentando las desigualdades. Para que el Estado dirija el capitalismo es necesario un Estado fuerte y competente y, lamentablemente, la mayoría de los países que se sienten atraídos por este modelo tienen estados débiles e incompetentes.

Pero los chinos van a seguir en ello. Hay bancos capitalistas de Estado, multimillonarios, burócratas e ideólogos pagados. Un analista chino, después de haber enumerado todas las múltiples ineficiencias del sistema, dice que sus días están claramente contados. Le da «no más de cincuenta años».[42]

Del maoísmo a la meritocracia

El segundo aspecto del asalto chino al modelo occidental es el apoyo a la meritocracia como una alternativa a la democracia. Durante las últimas tres décadas, el Partido Comunista Chino ha reemplazado gradualmente su fe en la revolución por una nueva fe –o tal vez una nueva versión de una antigua fe– en un mandarinato educado. La actual élite china comparte el sentimiento de Lee Kuan Yew de que la meritocracia puede proporcionar los beneficios de la democracia, tales como sucesivos cambios de guardia en lo más alto, sin los vicios de la democracia, como el cortoplacismo o la potencial

descomposición social. Sus líderes pueden pensar en términos de décadas en lugar de en el siguiente ciclo electoral, evitando también que el país se desintegre bajo la presión de los grandes cambios sociales. La historia china está llena de muerte y destrucción a escala masiva, desde la invasión mongol del siglo XIII, que se cobró las vidas de un tercio de la población, hasta la Revolución cultural de Mao. Una meritocracia permanente ha permitido a China asumir retos que las democracias rehúyen, como extender con rapidez las pensiones y la sanidad.[43] Hace pocos años, cerca del 80 por ciento de los habitantes de la China rural no tenían asistencia sanitaria. Ahora la tiene casi todo el mundo.

El caso es que el partido trabaja duro para asegurarse de que los más altos cargos los ocupe gente de mérito. El camino hacia la cumbre es largo y duro: hay que brillar en la Escuela Central del Partido y en la CELAP, demostrar temple administrativo gestionando una provincia (que podría ser del tamaño de varios países europeos) y, cada vez más, demostrar talento para los negocios dirigiendo una empresa de propiedad estatal. El partido observa cuidadosamente cada paso. Los gobernadores provinciales son evaluados por el éxito de una serie de medidas como la promoción del crecimiento económico y la erradicación de la pobreza, y son rápidamente degradados si no logran alcanzar sus objetivos.[44] Se trata, pues, de un Gobierno a escala continental que se mide en función del rendimiento.

Con el fin de encontrar a los guardianes platónicos del futuro, el partido trabaja duro para reponer sus rangos inferiores. En estos días, más en las universidades que en las fábricas se encuentra la principal cantera de los nuevos miembros. Richard McGregor recuerda haber hablado con tres estudiantes de la Universidad de Tsinghua, el equivalente al MIT en China, en 2009. Le explicaron que «ser miembro del partido es un símbolo de excelencia» y que «si uno es miembro del partido tiene más oportunidades de conseguir empleo en el Gobierno». Tanto en niveles de secundaria como universitarios, se ofrece como prima a los mejores estudiantes el ser

miembros del partido.[45] Daniel Bell, que ha enseñado en Tsinghua durante casi una década, señala que el 28 por ciento de los estudiantes universitarios, el 43 por ciento de los graduados y el 55 por ciento de los licenciados eran miembros del partido en 2010.[46] El partido también ha trabajado intensamente para construir puentes con el mundo de los negocios y ahora cuenta con un tercio de los empresarios del país entre sus miembros. Un nombre más apropiado para el Partido Comunista Chino sería el de Partido Nacional del Desarrollo.

El entusiasmo del régimen por la meritocracia tiene raíces profundas: los padres chinos le han estado diciendo a sus hijos durante más de mil años que «los que trabajan con su fuerza son gobernados. Los que trabajan con sus mentes gobiernan a los otros. Los que sobresalen en los estudios se convierten en funcionarios». Las encuestas indican que a la mayoría de los chinos les gusta la idea de ser gobernados por una clase guardiana sabia.[47] El culto a las proezas intelectuales ayuda. Éste es un país donde los alimentos infantiles son rutinariamente vendidos a las mamás tigre como «refuerzos» de la capacidad intelectual y McDonald, en su sitio Web, tiene a un profesor Ronald que ofrece *Happy Courses* para multiplicar y aprender idiomas.[48]

No es difícil encontrar ejemplos de cómo los jóvenes más brillantes, cuidadosamente seleccionados y promocionados, se enfrentan a grandes problemas. En Shenzhen, una joven funcionaria llamada Ma Hong está haciendo lo que David Cameron intentó hacer en Gran Bretaña: construir una «gran sociedad» consiguiendo que organizaciones no gubernamentales presten servicios públicos, principalmente el cuidado de los ancianos. Ma ha desmontado la mayor parte de los controles que pesaban sobre las ONG locales, de modo que todo lo que tienen que hacer es registrarse con ella. A mediados de 2012 había incorporado más de cinco mil «grupos sociales» y pagado varios cientos de millones de yuanes para que pudieran desempeñar su trabajo.[49] Todos los grupos son evaluados por terceros en aspectos como la gobernanza corporativa. Cuanto

mejor sea su calificación, más dinero les confía Ma. En 2012 habían cerrado veintiséis ONG y se había advertido a otras setenta de que su funcionamiento interno no estaba a la altura. Su modelo está siendo copiado en todo el país.

Ma personifica el modelo empresarial con el que los mejores funcionarios públicos de China tratan de hacer frente a los problemas sociales. Su punto de partida es buscar por todo el mundo lo que funciona. Estudió en Hong Kong en 2005 y detectó que el 90 por ciento del trabajo social lo hacían ONG pagadas por el Estado. Es también una admiradora de Singapur y ha tomado prestado su equilibrio entre la facilidad del registro para las organizaciones no gubernamentales y el castigo severo por bajo rendimiento. Quiere que sus grupos sociales se conviertan en los motores de la sociedad china, «como las empresas privadas lo son para la economía».[50] De hecho, Ma piensa que las necesidades del sector público deben transformarse en el mismo sentido que el sector privado, con el Estado creando el entorno adecuado para que las empresas y las organizaciones benéficas hagan su trabajo. «Estamos en una transición de un Estado grande a un Estado pequeño –dice–, y de una sociedad pequeña a una gran sociedad.»

Esto le ha valido a Ma el premio más prestigioso a la innovación en el sector público, y ella misma es un producto típico del mandarinato global, bien informada y con planes a largo plazo. Pero China es un lugar muy grande. ¿Cómo de bien funciona el sistema en la práctica?

El sistema chino puede reclamar dos victorias: la circulación de las élites y un enfoque a largo plazo. Los tres máximos líderes del país: el secretario general, el presidente y el primer ministro, no pueden estar más de dos periodos en el cargo; es decir, diez años. En los últimos tiempos el cambio ha sido completamente pacífico. El partido ha tomado medidas de seguridad para impedir el resurgimiento de un culto a la personalidad al estilo de Mao. El líder entrante no es elegido por el líder saliente, sino por los deseos colectivos de los miembros de la cúpula. El hombre de Davos

también tiene razón: el nivel más alto del funcionariado chino es, al menos, tan eficaz como el de sus pares occidentales.

Y al igual que en Singapur, el liderazgo asume verdaderamente perspectivas a largo plazo, sobre todo si se compara con sus rivales occidentales. No mucha gente en Washington está pensando más allá de las elecciones presidenciales de 2016. A menudo se comenta que una Administración estadounidense opera estratégicamente tan sólo durante seis meses, al comienzo de su segundo año, después de que haya conseguido confirmar en el Senado a los miembros de su equipo y antes de que comience la campaña electoral de las elecciones parciales de mitad de mandato. Hay mucha gente en Asia que está planeando a largo plazo. Nicolas Berggruen, el filántropo que ha patrocinado los esfuerzos de reforma en California, sostiene que la meritocracia al estilo chino es admirable al centrarse en problemas a largo plazo y contratar a expertos independientes. Y sueña con articular una versión occidental de este modelo, incluso si las personas idóneas no son elegidas.

Pero el elitismo sin democracia conlleva un montón de problemas; problemas que están empezando a aparecer con fuerza en China hoy en día, sobre todo a nivel local. Por ejemplo, a la vuelta de la esquina de Ma Hong, Yang Jianchang está pasando por momentos difíciles. Es diputado en el Congreso Popular Municipal de Shenzhen y jefe de la Oficina de Distrito de Supervisión del Mercado de Luohu (la Oficina Industrial y Comercial), que se ocupa de las falsificaciones. Tiene la reputación de ser uno de los representantes populares más responsables de China. En 2005 tomó la inusual decisión de abrir una oficina para atender las quejas de los ciudadanos. Tuvo una inundación de visitas y de correo, la mayoría quejándose del Gobierno. En el año 2012 había gestionado unos tres mil casos en nombre de unas veinte mil personas y había sido amenazado, engañado y maltratado por ello. Un caso especial es el de los inmigrantes, que representan más de diez de los catorce millones de habitantes de Shenzhen y a quienes les resulta extremadamente complicado transferir sus registros *hukou* a la

ciudad. Algunos de los delincuentes y burócratas a los que ha perseguido, por ejemplo por vender comida sin garantías sanitarias, han ido a la cárcel. Muchos más no han acabado en prisión gracias a la intervención de lo que la gente en Shenzhen llama «intereses poderosos».[51]

Al igual que Ma, Yang es un orgulloso militante del partido: su oficina está adornada con fotos suyas en uniforme y con citas de varios dignatarios comunistas. Se podría pensar que un régimen meritocrático en lucha contra la corrupción apoyaría este ejemplo de gobierno responsable. En cambio ha prohibido a diputados como Yang que abran oficinas de este tipo. (Yang continúa su campaña y le siguen llegando numerosas quejas, la mayor parte por correo certificado, porque así la gente sabe que ha llegado al funcionario correcto.) Este ejemplo muestra la sordera y la falta de respuesta de gran parte del Gobierno chino a las iniciativas de reforma. Es fácil para el jefe de una gran multinacional occidental conseguir una cita con un alto funcionario, pero para un ciudadano común chino, conseguir unos simples minutos con un humilde burócrata, es un calvario: tiene que abrirse camino a través de guardias agresivos y asistentes obstructivas, cuya principal función en la vida es mantenerlo lejos del burócrata. Y la gente está cada vez más irritada. A veces se desborda. En 2011, en Wukan, otra ciudad de la provincia de Guangdong, los ciudadanos se las arreglaron incluso para destituir al gobierno local en una disputa sobre derechos de tierras. Pero la mayor parte de la ira y la frustración es menos explosiva, se parece más a la clase de quejas de las que Yang se ocupa. Y con Weibo, el equivalente de Twitter en China, la población descontenta ha encontrado el foro perfecto: es un río de quejas sobre la ineficiencia del sector público, la mala calidad de las escuelas, los hospitales desvencijados y la burocracia incompetente.

Xi Jinping está intentando imponer disciplina en las provincias enviando a mucha más gente desde Pekín. La mitad de los veintidós gobernadores del país, la mayoría de los cuales fueron elegidos durante la reorganización del liderazgo del 18.º Congreso del Partido

en 2012, que coincidió con la llegada de Xi al poder, ha hecho su carrera en el Gobierno central.[52] Cinco años antes, sólo dos gobernadores habían sido enviados directamente por Pekín. Es probable que se produzca una redada fiscal. Si bien la deuda del Gobierno central es sólo del 22 por ciento del PIB, las provincias pueden tener deudas de al menos esa proporción. Pero va a ser difícil controlarlo. En Shenzhen, cuando se unificaron los departamentos, todos los principales funcionarios mantuvieron sus puestos de trabajo, lo que generó una gran cantidad de subdirectores, todos luchando por conseguir influencia. El Gobierno central tiene la capacidad de obligar a los funcionarios a que actúen rápidamente en temas de importancia nacional, tales como la inversión extranjera o la epidemia de SARS; pero en muchas otras cuestiones el gobierno local lo ignora. Las montañas son altas y el emperador está lejos, como dice el viejo refrán.

La corte del emperador no es tan meritocrática como los chinos aseguran. Muchos miembros de la élite del partido, incluido Xi Jinping, son «príncipes rojos». Y todos los líderes de China, ya sean príncipes o plebeyos, utilizan sistemáticamente su poder para acumular riqueza y privilegios. El Informe Hurun con sede en Shanghái, que evalúa la riqueza, estima que en 2012 los ochenta y tres delegados más ricos de la Asamblea Popular Nacional y de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, un grupo asesor, tenían un patrimonio neto de más de 250.000 millones de dólares.[53] Y eso es sólo el valor neto hecho público. En 2012 David Barboza, del *New York Times*, demostró que los miembros del círculo más cercano del entonces primer ministro, Wen Jiabao, controlaban propiedades por valor de 2.700 millones de dólares.[54]

Los privilegios cementan todo el sistema en su conjunto. La revista *Xinmin Weekly* publicó en 2012 que China cuenta con más de 3,5 millones de coches del Gobierno que cuestan alrededor de 50.000 millones de dólares y que el Gobierno gasta anualmente cerca de 300.000 millones en viajes al extranjero, coches y recepciones.[55] Un popular anuncio en Internet resume la percepción

general que se tiene de las élites: «Ellos conducen coches de alta gama. Ellos van a exclusivos bares nocturnos. Ellos duermen en las camas más suaves en los mejores hoteles. Su mobiliario es de la mejor madera de color rojo. Sus casas tienen vistas a los mejores paisajes, en los lugares más tranquilos. Ellos juegan al golf, viajan a cargo del dinero público y disfrutan de una vida de lujo».[56] Todos los hijos de los líderes del partido parecen encontrar el camino para entrar en las mejores escuelas, tanto en China como en el extranjero, y de allí a las mejores universidades de América y Gran Bretaña. El hijo de Bo Xilai se educó en Harrow y el Balliol College de Oxford. Incluso se le concedió plaza en la Escuela Kennedy de Harvard a pesar del hecho de que sus tutores en Balliol se negaron a proporcionarle una carta de recomendación. Pasó su tiempo en Oxford haciendo vida social y practicando la política en la Asociación Conservadora de estudiantes universitarios.[57]

No obstante, sería un error descartar del todo la pretensión de China de que es una meritocracia. Los fallos del sistema no son exclusivos de ese país. Si Hillary Clinton gana la presidencia en 2016, en la lista de presidentes norteamericanos desde 1989 se podrá leer Bush, Clinton, Bush, Obama, Clinton. Las universidades de la Ivy League están dominadas por los hijos de los ricos y de los bien relacionados. La India democrática sufre similares problemas de nepotismo. El Partido del Congreso ha sido una empresa familiar Nehru-Gandhi desde la independencia. En 2009 casi un tercio de los parlamentarios de la India provenían de familias que tenían una relación familiar con la política y la conexión dinástica está aún más presente en la generación más joven. Todos los diputados menores de treinta años han «heredado» sus escaños y dos tercios de los de menos de cuarenta también.[58]

Así que el veredicto sobre la meritocracia de China es el mismo que sobre el capitalismo de Estado; ambos son buenos en parte. Han permitido a China adoptar una visión a largo plazo de un modo que muy pocos gobiernos occidentales pueden hacer. Ambos corren el riesgo de generar corrupción, más que sus equivalentes

occidentales. Y lo que es relativamente fácil de arreglar en Singapur se convierte en muy difícil de manejar en un país tan grande. Cuatro de las provincias chinas se situarían entre los veinte países más poblados del mundo.

Ajustando cuentas con el Consenso de Pekín

¿Adónde nos lleva todo esto? La alternativa asiática es, sin duda, el desafío más importante al que jamás se ha enfrentado el modelo occidental: mucho más sustancial que la antigua Unión Soviética (o la China maoísta, por citar otro ejemplo). La modernización autoritaria ha guiado a China a través de un asombroso periodo de progreso material. Y en el proceso ha logrado legitimarse a los ojos de la mayor parte de la población. La encuesta Pew Global Attitudes Project de 2013 señalaba que el 85 por ciento de los chinos estaban satisfechos con el rumbo del país. Era el nivel de satisfacción más alto de todos los países encuestados. En comparación, en Estados Unidos la satisfacción la compartía un 31 por ciento.

El éxito de China ha tenido como consecuencia una reevaluación general de los méritos relativos de los consensos de Pekín y Washington. Thomas Friedman, el escritor sobre la globalización más conocido en Occidente, ha revisado su catecismo: «La autocracia de un solo partido tiene sin duda sus inconvenientes. Pero cuando la dirige un grupo razonablemente ilustrado de personas, como sucede hoy en día en China, también puede tener grandes ventajas».[59] Martin Jacques se ha preguntado cómo serán las cosas *When China Rules the World* (Cuando China gobierne el mundo).[60] Hasta John Williamson, el hombre que acuñó el término «El Consenso de Washington», admitió que el Consenso de Pekín está ganando terreno rápidamente a la idea original. A raíz de la crisis financiera, son los chinos quienes dan lecciones sobre gobernanza y no los norteamericanos. «Cuando otros países quieran aprender de China tendrán, en primer lugar, que adoptar una forma similar de

gobierno», aconsejó Wang Jisi.[61] Otro intelectual chino, Zhang Weiwei, de la Universidad de Fudan, ha cambiado las tornas sobre Estados Unidos asegurando que su sistema político está condenado al declive. El sistema electoral está vomitando presidentes de segunda categoría como George W. Bush. El Estado del bienestar está imponiendo cargas insostenibles sobre la economía. Hubo un momento en el que quienes perdían las elecciones simplemente aceptaban la derrota. Pero ahora la polarización es tal que se dedican intensamente a debilitar a sus oponentes. Según Zhang, en el mundo hay una competición entre dos diferentes modelos políticos; uno basado en el liderazgo meritocrático y el otro en la elección popular, y «el modelo chino puede ganar».[62]

Pero la próxima fase del desarrollo de China será mucho más difícil que la precedente. La tasa de crecimiento se desacelera a medida que China se enriquece: el Gran Cortafuegos tras el que se protegen los líderes muestra cuán nerviosos les pone la opinión pública.[63] El régimen también es consciente de que su legitimidad está en función de su rendimiento. Tiene que mantener el crecimiento económico, por supuesto, pero también necesita desesperadamente ofrecer una mejor atención en salud y educación. El sueño de China propuesto por Xi Jinping incluye la promesa implícita de que el Estado va a ayudar a cuidar de la gente mejor de lo que ha hecho hasta ahora, justo en el momento en que China está comenzando a envejecer. China ya tiene sólo cinco trabajadores por cada persona mayor, y para 2035 la proporción habrá caído a dos. Una creciente demanda de servicios, una pésima demografía y un Estado ineficiente: el futuro de China puede ser más occidental de lo que imagina.

Probablemente sucede lo mismo con la alternativa Asia en general. Incluso si los demás gobiernos asiáticos admiran el modelo de Singapur y comienzan con Estados del bienestar relativamente ligeros, es probable que pronto se encuentren bajo presión para expandir sus servicios, en buena parte por el envejecimiento de sus poblaciones. En 2030 Asia, excluido Japón, representará más de la

mitad de las personas mayores del mundo y la mitad de la carga mundial de las enfermedades no transmisibles como el cáncer y la diabetes. Y a medida que se hacen más ricos, los asiáticos muestran inquietantes signos occidentales de querer una red de seguridad más generosa. En gran parte de Asia, las promesas de un Estado del bienestar ganan votos y programas temporales, como el puesto en marcha en Tailandia en 2009 para ayudar a los trabajadores más pobres a hacer frente a la crisis del crédito, han tendido a convertirse en permanentes. Como uno de nuestros colegas ha señalado: «las economías atigradas de Asia se están convirtiendo en marsupiales, llevando consigo a sus dependientes mientras merodean».[64]

Lo más probable es que muchos países asiáticos se conviertan en más occidentales. La visión de Lee Kuan Yew del autoritarismo del pequeño Estado será cada vez más indefinida. Pero Asia seguirá siendo sustancialmente diferente por tres razones. Primero, la mayoría de los gobiernos de la región han visto lo que ha sucedido en Occidente; de hecho éste es el punto de las conferencias sobre «Valores asiáticos» de Lee que los líderes asiáticos más recuerdan. Y segundo, los asiáticos están empezando de cero y la tecnología les proporciona la oportunidad de dar un salto hacia mejores sistemas sociales. Es mucho más fácil construir un sistema inteligente basado en tarjetas de prestaciones a partir de cero, que si ya hay un sinnúmero de sistemas de software. Hay algunas señales prometedoras de que Asia empieza a ser inventiva y analizaremos muchas de ellas en lo que queda de este libro.

Eso apunta a la tercera razón por la que Asia todavía se percibe como una alternativa: lo intenta. Incluso si las conferencias de Lee sobre valores asiáticos empiezan a ser una bobada y el sueño de China de Xi se convierte en una pesadilla, hay evidentemente mucha más producción de ideas sobre cómo mejorar el gobierno en Singapur y Pekín que en Roma o Washington. La lección de la historia es que cuando los países compiten para producir un mejor gobierno tienden a elevar los estándares. Si uno desea ver el futuro

de la educación superior, ¿puede aprender más de los Estados Unidos y Francia, donde el 40 y el 25 por ciento de los estudiantes abandonan,[65] o de Corea del Sur, que tiene la mayor proporción de universitarios del mundo? Si se quiere establecer un sistema de pensiones, ¿se tomaría como modelo la Seguridad Social de los Estados Unidos o el Central Provident Fund de Singapur?

No son preguntas difíciles de responder y no agradan en Occidente. Pero hay una gran excepción a la idea de que Occidente es el pasado, una que incluso los asiáticos señalan. Dominique Moïsi, un intelectual y escritor francés, tiene una bonita historia sobre una visita a Oslo en 2010 (el mismo año que los noruegos le dieron el Premio Nobel de la Paz a un prominente disidente chino, Liu Xiaobo). En cada ministerio y *think tank* que visitó se encontró con el mismo grupo de burócratas chinos garabateando furiosamente. Finalmente le explicaron: «Noruega es el futuro de China». Tal vez sea ir un poco demasiado lejos, pero los chinos están en lo cierto cuando miran al mundo nórdico, al tiempo que a Singapur, para que les ilumine.

** Hace referencia al sistema de registro que estableció Mao en China en 1958. Uno de sus objetivos era controlar los movimientos de población y fijaba una serie de beneficios sociales (sanidad, educación, etc.) para los ciudadanos registrados en una localidad determinada.

*** Modelo empresarial que se ha desarrollado en Corea del Sur basado en grandes comglomerados con presencia en distintos sectores económicos. *(N. del E.)*

**** «Campeones nacionales» son grandes compañías que gozan de un gran poder de mercado «protegido» en su sector dentro de un Estado y que supuestamente están en mejores condiciones para exportar y competir con las grandes compañías del resto del mundo.

La definición de campeón nacional cada vez se amplía más. Pueden ser compañías que prestan servicios públicos clave (energía o telecomunicaciones), que operan en sectores sensibles para la seguridad (defensa o energía nuclear), que dan mucho empleo (automóvil o siderurgia), o con gran valor añadido (farmacéuticas). *(N. del E.)*

Parte tres

Los vientos del cambio

CAPÍTULO 7

El lugar donde el futuro sucedió primero

Durante la mayor parte del siglo XX Suecia era lo más parecido al paraíso socialista: el sueño fabiano vestido de nórdico. Funcionarios ilustrados construyeron la *folkhemmet*, o «la casa del pueblo», donde el Estado cuidaba las necesidades de sus ciudadanos, y rubios funcionarios lo organizaban todo con criterios racionales, hasta el correcto diseño de la cocina. Mientras tanto, empresas socialmente responsables como Volvo y Ericsson generaban riqueza. Era la «tercera vía» entre el capitalismo y el comunismo, celebrada por Marquis Childs en su libro de 1936 del mismo nombre. Suecia tenía incluso su propia versión de los Webb en Gunnar y Alva Myrdal, que defendieron la planificación económica, la reproducción eugenésica y los hombres que compartían las tareas del hogar.

Pero en la década de 1960, cuando el concepto de igualdad se amplió, Suecia viró a la izquierda más incluso que el resto de Europa. Abolió la educación selectiva en nombre del «aprendizaje centrado en el niño» (es decir, dejar que los adolescentes se descontrolara) y abogó por la igualdad de los ingresos en el nombre de la solidaridad social. La respuesta a cada problema siempre era la misma: más gobierno. El gasto público en porcentaje del PIB casi se duplicó entre 1960 y 1980 y alcanzó el 67 por ciento en 1993. El sector público sumó más de un millón de nuevos trabajadores entre 1950 y 1990, en un momento en que el sector privado no creó ni un solo puesto de trabajo, y la respuesta del Gobierno a la pregunta de cómo se pagaba todo aquello era igualmente invariable: más

impuestos. En 1976 Astrid Lindgren, la creadora de Pippi Calzaslargas, descubrió que tenía que pagar a Hacienda el 102 por ciento de sus ingresos y escribió un cuento de hadas sobre un escritor, Pomperipossa, que renunciaba a escribir libros a cambio de una vida sin preocupaciones cobrando del paro, proporcionando a los economistas una nueva frase: el efecto Pomperipossa.

El Partido Socialdemócrata, que gobernó el país ininterrumpidamente durante cuarenta y cuatro años, de 1932 a 1976, siguió estrujando a las empresas con mayores impuestos y más regulaciones. «La era del neocapitalismo está llegando a su fin», dijo en 1974 Olof Palme, el líder del partido. «La clave del futuro está en algún tipo de socialismo.» Ése fue también el año en que Gunnar Myrdal ganó el Premio Nobel de Economía, compartiéndolo, en un extraño guiño del destino, con Friedrich Hayek. Ocho años más tarde Alva ganó el Premio Nobel de la Paz por su trabajo sobre el desarme. Hacia 1990 era difícil encontrar otro lugar que más perfectamente ilustrara el Estado «todo lo que pueda comer» como desdeñosamente lo bautizó Lee Kuan Yew.

Sin embargo, miremos qué ha pasado. Suecia ha reducido el gasto público del 67 por ciento del PIB en 1993 al 49 por ciento en la actualidad. Ha reducido la tasa impositiva marginal máxima en 27 puntos porcentuales desde 1983, hasta dejarla en el 57 por ciento, y ha eliminado el tinglado de impuestos que gravaban la propiedad, las donaciones, la riqueza y las herencias. Con el resto de Europa sumida en la deuda, brilla como un faro de rectitud fiscal: su gobierno se autoimpuso una camisa de fuerza financiera que le exige producir un superávit fiscal a lo largo de un ciclo económico. Su deuda pública se redujo del 70 por ciento del PIB en 1993, al 37 por ciento en 2010, y su presupuesto pasó de tener un déficit del 11 por ciento a un superávit del 0,3 por ciento durante el mismo periodo. Esto ha permitido a un país con una economía pequeña y abierta recuperarse rápidamente de la tormenta financiera de 2007-2008. Su déficit presupuestario se ha elevado al 2 por ciento del PIB, pero su deuda pública sigue estando por debajo del 40 por ciento.

El cambio en el pensamiento es aún mayor. Ya nada parece intocable. Los *think tanks* locales están rebosantes de nuevas ideas sobre «empresarios del bienestar» y «gestión adelgazada». De hecho, Suecia ha hecho la mayoría de las cosas que los políticos saben que tienen que hacer pero que rara vez tienen el coraje de afrontar. Han puesto su sistema de pensiones sobre bases sólidas, reemplazando un modelo definido en función de las prestaciones que decidía el Estado por otro, según el cual son las contribuciones de los ciudadanos las que determinan el alcance de las prestaciones, con ajustes automáticos para el aumento de la esperanza de vida. Han reinventado el Estado al tiempo que reducían su tamaño. Los suecos han ido más allá que nadie en el mundo –sin duda mucho más que los cautelosos norteamericanos– en abrazar las ideas de Milton Friedman de los vales educativos, permitiendo que los padres envíen a sus hijos a cualquier escuela que elijan e invitando a las empresas privadas o a grupos voluntarios a que creen escuelas «gratuitas», es decir, escuelas que son pagadas pero no gestionadas por el Estado. En Estocolmo más de la mitad de los niños en edad escolar asisten a escuelas independientes. En el conjunto del país, casi la mitad ha optado por dejar las escuelas locales (sea porque van a otras escuelas más distantes de su domicilio o porque llevan a sus hijos a centros independientes). Más del 60 por ciento de las escuelas independientes se organizan como instituciones con ánimo de lucro: la mayoría son pequeñas empresas que tienen de una a cuatro escuelas, pero algunas pertenecen a grandes cadenas como la International English School.

El hospital Saint Göran de Estocolmo es un excelente ejemplo de la voluntad de Suecia de aplicar un nuevo concepto a la parte más sagrada del Estado del bienestar: el cuidado de la salud. Desde el punto de vista del paciente, Saint Göran no es diferente de cualquier otro hospital público. Los tratamientos son gratuitos, aparte de un cargo nominal que es estándar en toda Suecia para evitar que la gente abuse del sistema. Pero Saint Göran está gestionado por una empresa privada desde 1999, Capio, que ahora es propiedad de un

consorcio de fondos de capital privado que incluye Nordic Capital y Apax Partners. Los médicos y las enfermeras son empleados de Capio y responden ante un jefe y un consejo. Profesionalmente, la atmósfera también es muy diferente. Los médicos hablan con entusiasmo de tomar ejemplo del «modelo de producción Toyota» y de la mejora del «flujo» y de la «calidad». Médicos y enfermeras, habituados a mantener una distancia profesional entre ellos, trabajan (y se sientan) juntos en equipos, al igual que los trabajadores del constructor automovilístico japonés. Todo el mundo busca métodos de mejora. Uno es la utilización de una serie de puntos magnéticos para realizar el seguimiento del progreso de cada paciente y saber qué camas están libres. Otro es ir dando de alta a los pacientes a lo largo del día en lugar de todos en un mismo momento, de modo que puedan encontrar fácilmente un taxi. Más que a Toyota, Saint Göran se parece al equivalente médico de una aerolínea de bajo coste. Hay entre cuatro y seis pacientes en cada habitación y la decoración es espartana. Pero el foco está puesto en la reducción de los tiempos de espera y en el aumento del «rendimiento», lo que también tiene la ventaja añadida de reducir el número de enfermedades nosocomiales, las que se cogen en los hospitales.

Todas estas cifras, al igual que los porcentajes de éxito de las operaciones, son públicas, para que puedan ser revisadas por los pacientes y los contribuyentes. Suecia ha sido pionera en los datos sobre salud que proporcionan estadísticas sobre el rendimiento de los distintos hospitales. El miedo a salir mal parados en una clasificación nacional es un poderoso incentivo para esforzarse más. Un estudio realizado por Boston Consulting Group descubrió que el Registro Nacional de Cataratas de Suecia no sólo redujo la gravedad del astigmatismo resultante tras la cirugía ocular, sino que también redujo a la mitad la diferencia entre el mejor y el peor hospital. Saint Göran ha salido bien parado. El Consejo del Condado de Estocolmo, que había estado valorando la posibilidad de cerrar el hospital en 1999, ha extendido recientemente el contrato de Capio hasta 2021.

Saint Göran encabeza una revolución más amplia. Su directora ejecutiva, Britta Wallgren, anestesista de profesión, compara su hospital a la liebre que marca el ritmo en una carrera de galgos. El sistema de salud sueco es ahora, sin duda, el más eficiente del mundo desarrollado. El promedio de estancia en el hospital en Suecia es de 4,5 días, en comparación con 5,2 días en Francia y 7,5 días en Alemania. Su eficacia también significa que necesita menos hospitales. Cuenta con 2,8 camas de hospital por cada mil ciudadanos. Francia tiene 6,6, Alemania 8,2. Sin embargo, en términos generales para cualquier evaluación de la salud de sus ciudadanos, Suecia sale muy bien parada. Los suecos viven más años que la mayoría de los ciudadanos de países del mundo desarrollado. Y su salud económica también ha aumentado: en 1993 los suecos eran más pobres que el británico o el italiano medio. Después de dos décadas en las que el crecimiento y la productividad han sobrepasado a las de sus competidores europeos, están de nuevo por delante.

Los demás países nórdicos han pasado por el mismo centro de rehabilitación, aunque han trabajado menos duro. Los cuatro países nórdicos tienen calificaciones crediticias AAA, y cargas de deuda significativamente menores que la media de la eurozona. Dinamarca ha iniciado una serie de reformas, aumentando la edad de jubilación de sesenta y cinco hasta sesenta y siete años y fue pionera del sistema de «flexiguridad»: las empresas pueden despedir a los empleados casi con la misma facilidad que en Estados Unidos, pero el Gobierno ayuda a los trabajadores desplazados a obtener nuevos puestos de trabajo. También han añadido un elemento muy útil en la reforma del sistema educativo, permitiendo a los padres «recargar» los vales públicos con su propio dinero (en una cantidad limitada). Esto está creando un floreciente mercado, en particular en Copenhague, que va desde escuelas académicas para los tradicionalistas a centros religiosos para los musulmanes o experimentales para hijos de hippies envejecidos. También se ha convertido en líder de lo que algunos llaman el Estado inteligente.

Los daneses están por delante en la transición al Gobierno electrónico y a la economía sin dinero en efectivo. Los daneses se jactan de que pagan sus impuestos por SMS. En lugar de encargar las sillas de ruedas al mismo viejo proveedor, Dinamarca pide ahora a las empresas que busquen «soluciones de movilidad» más amplias, con la esperanza de que este proceso pueda generar una nueva industria. No todas estas innovaciones funcionan: un impuesto sobre la obesidad que pretendía «empujar» a la gente a llevar una vida más sana, tuvo que ser retirado. Pero al igual que los suecos (y los habitantes de Singapur), los daneses están experimentando, e intentan preservar lo mejor de su Estado del bienestar mientras buscan nuevas formas de prestación de estos servicios.

Hasta ahora el experimento parece estar funcionando muy bien. Los nórdicos dominan los índices de inclusión social, así como la competitividad y el bienestar. Tienen tasas excepcionalmente altas de participación femenina en el mercado de trabajo y las tasas más altas del mundo de movilidad social.[1] Siguen enorgulleciéndose de la generosidad de su Estado del bienestar. En torno al 30 por ciento de su fuerza laboral trabaja en el sector público, el doble del promedio de la OCDE. Continúan creyendo en la combinación de economías abiertas con inversión pública en capital humano. Pero el nuevo modelo nórdico prioriza el servir a la persona en lugar de ampliar el Estado. Empieza con la responsabilidad fiscal en lugar de las subvenciones y desgravaciones. Empieza con la selección y la competencia en lugar del paternalismo y la planificación. Tanto Dinamarca como Finlandia están ahora por delante de los Estados Unidos en el índice sobre libertad económica del Instituto Fraser, un *think tank* canadiense, y Suecia está acercándose. El antiguo modelo se ha invertido: en lugar de extender el Estado sobre el mercado, los países nórdicos están ampliando el mercado dentro del Estado.

He visto el futuro y es rubio

Los nórdicos son importantes por tres razones. En primer lugar, son la parte de Occidente que primero llegó al futuro: se quedaron sin dinero antes que nadie. En segundo lugar, fijaron uno de los debates centrales sobre Leviatán: si realmente podía ser puesto bajo control. Durante el siglo pasado pareció que no había posibilidad de escapar a la enfermedad de Baumol y del peso de la demografía en una sociedad envejecida. Los nórdicos nos muestran lo que se puede hacer. En tercer lugar, apenas han empezado a explotar las posibilidades de la tecnología: hay, pensamos, mucho más por venir. Una de las frases favoritas de Bismarck dice que la política es «el arte de lo posible». Los nórdicos son un buen punto de partida para revisar lo que es posible.

Los nórdicos llegaron primero al futuro. Se vieron obligados a cambiar porque su antiguo modelo quebró, y siguieron cambiando una vez que descubrieron que podían producir un Estado mejor. Mirando hacia atrás vemos que la revolución de Suecia tuvo varias etapas. Las décadas de 1970 y 1980 estuvieron marcadas por una frustración creciente. Cuanto más se acostumbraban los suecos al ejercicio de elegir entre IKEA y H&M, más frustrados se sentían al tener que hacer cola para las ofertas de talla única que les hacía el Gobierno. Las ideas del libre mercado también comenzaron a introducirse en el país, a través de *think tanks* como Timbro y organizaciones empresariales como la Federación de Empresarios. En 1983, la izquierda se desbordó de una forma especialmente temeraria. Los socialdemócratas consideraron necesario nacionalizar los altos niveles de la economía usando los fondos sindicales para comprar acciones de las mayores empresas de Suecia. Fue demasiado incluso para Olof Palme, y provocó la gran marcha de cerca de 100.000 empresarios hacia el Parlamento, conocida como la «marcha de los ejecutivos».

Así que ya había grietas en el modelo sueco antes de la década de 1990. Pero la razón principal del cambio fue el colapso. En 1991

Suecia cayó en la que se conoció como la «crisis de la negra noche»: el sistema bancario sueco se paralizó, los inversores extranjeros perdieron la confianza en la tercera vía y los tipos de interés de las hipotecas rozaron brevemente el 500 por ciento. El Gobierno conservador de Carl Bildt aprovechó la crisis para poner en marcha una serie de profundas reformas sucesivas, incluyendo fuertes recortes en el gasto público y cambios radicales en la prestación de los servicios públicos. En retrospectiva, Suecia tuvo la suerte de hacer los recortes cuando otras economías funcionaban bien y la demanda externa era alta. Pero todo fue hecho de una manera muy sueca, con el Gobierno tratando en todo momento de generar consenso. Se creó una comisión de sabios a la que se pidió que preparara un proyecto de modelo de cambio, que se concretó en 110 propuestas para liberar a la economía y reformar el sistema político.

Los otros países nórdicos también se vieron obligados a cambiar por problemas similares. Dinamarca se enfrentó a una «crisis de la patata» a principios de 1980, llamada así porque la gente llegó a pensar que iban a quedar reducidos a vivir de las patatas. Noruega y Finlandia sufrieron una crisis financiera en los primeros años de la década de 1990 similar a la de Suecia. La crisis de Finlandia fue particularmente grave porque el colapso del comunismo soviético acabó con su mejor mercado (el mercado libre para dos zapatos izquierdos es limitado). Pero la crisis fue algo más que una crisis de liquidez. El viejo modelo nórdico dependía de la capacidad de un grupo de grandes empresas de generar el suficiente dinero para mantener el Estado. En la década de 1990 empresas de la talla de Ericsson y Volvo se enfrentaron a la competencia global. El viejo modelo también dependía de la voluntad del pueblo de aceptar ser dirigidos desde arriba, pero las poblaciones nórdicas se habían vuelto más exigentes. Un Estado del bienestar paternalista no podía sobrevivir en una sociedad pospaternalista. Los nórdicos habían sobrecargado su Estado.

En todo el mundo, muchos otros gobiernos se enfrentan ahora al mismo problema que los países nórdicos en la década de 1990. El Estado occidental ha hecho promesas que no puede aspirar a cumplir. Más interesante, sin embargo, es la razón por la que los países nórdicos siguieron reformando: una vez que comenzaron a rediseñar el Estado descubrieron que funcionaba.

Muchas de las reformas han producido no sólo un modelo de gobierno más barato, sino también mejor. El sistema de «flexiguridad» de Dinamarca ha permitido conservar una fuerza de trabajo cualificada garantizando al mismo tiempo evitar uno de los mayores problemas de la Europa continental: un mercado de trabajo dual dividido entre empleados fijos fuertemente protegidos y temporales desprotegidos. Los vales en Suecia han creado escuelas no sólo más baratas, sino también mejores. Anders Böhlmark y Mikael Lindahl examinaron los datos de todos los escolares suecos entre 1988 y 2009 y descubrieron que el aumento de la proporción de escuelas «libres» en un distrito se traducía en mejores resultados en una variedad de indicadores como los resultados de los exámenes o el número de inscritos en las universidades.[2] Los mayores avances se registraban en las escuelas públicas y no en las escuelas «libres».

Eso debería darnos algo de esperanza mientras revisamos el Estado occidental. Albert Jay Nock concluyó su libro de 1935, *Our Enemy, the State*, insistiendo en que «simplemente nada» se podía hacer para detener el crecimiento del Estado. Y como hemos podido ver, los partidarios del Estado pequeño han tenido una mala racha de ciento cincuenta años. Los políticos han intentado en varias ocasiones revertir el crecimiento del Estado. Algunas veces incluso lo lograron durante un tiempo. Pero incluso los recortes más pequeños han requerido esfuerzos heroicos: sirva como prueba el *Sturm und Drang* de la era de Thatcher y Reagan. Y tras breves periodos de reducción, sigue el engorde. Es difícil no creer que la ley de hierro de la política moderna sea que el Estado seguirá creciendo cada vez más.

La elefantiasis ha sido complementada con una pésima productividad. Durante años, los consultores han estado vendiendo las virtudes de la eficiencia de la gestión y la informatización, pero hasta ahora no han tenido mucho impacto. La reorganización ha producido desmoralización y los nuevos ordenadores se han convertido en elefantes blancos. La Oficina Británica Nacional de Estadística calcula que la productividad en el sector de servicios privado se incrementó el 14 por ciento entre 1999 y 2013. Por el contrario, la productividad en el sector público se redujo en un 1 por ciento entre 1999 y 2010. Alan Downey, el jefe de la sección de sector público de la empresa de auditoría, servicios fiscales y asesoramiento financiero KPMG, señala que si la productividad del sector público hubiera aumentado al mismo ritmo que la del sector privado, el Gobierno británico podría haber proporcionado los mismos servicios por 60 millones de libras al año menos, una suma que equivale casi exactamente al déficit estructural.[3]

Los países nórdicos proporcionan una potente evidencia de lo contrario: que es posible contener al Estado al tiempo que se mejora su rendimiento. Saint Göran es un modelo de cómo mejorar el servicio y la productividad. La pregunta es: ¿hasta dónde se puede llevar este proceso? Los pesimistas ponen todo tipo de objeciones. Claro, dicen, los países nórdicos son un colectivo demasiado pequeño, tienen una población de sólo veintiséis millones. Y partían de un enorme sector estatal, por lo que había un montón de ahorro fácil de conseguir. Finalmente, argumentan, no hay manera de evitar la enfermedad de Baumol y el rápido envejecimiento de la sociedad.

Nuestro argumento es justamente el contrario: que los países nórdicos son sólo el principio. En el siglo XX la tecnología tendía a concentrar poder y una gran administración. En el siglo XXI esta tendencia irá cada vez más en la dirección opuesta. La tecnología no sólo reducirá el Estado sino que también lo mejorará. En el siglo XX las buenas reformas del gobierno eran a menudo desactivadas por los grupos con intereses especiales. En el siglo XXI se hace más fácil para los buenos gobiernos buscar y aprovechar el interés común.

Eso no quiere decir que el Estado esté destinado a adelgazar. Pero la principal pretensión de este capítulo es demostrar que es, por lo menos, posible.

¿Baumol revertido?

El argumento central de William Baumol era que los mecanismos que aumentan la productividad en el sector manufacturero no se aplican al sector servicios. Afortunadamente, hay una creciente evidencia de que lo que él consideraba una «enfermedad» es en realidad un problema de retraso tecnológico. La revolución digital ya ha transformado gran parte del sector de servicios, tales como el comercio minorista y el sector intelectual, como el periodismo o la edición de libros. Pronto transformará la educación y la medicina aplicando similares técnicas de ahorro de trabajo.

El ejemplo favorito de Baumol de un cuarteto de cuerda, de hecho, cada vez más demuestra lo contrario: que el precio de los servicios de primera categoría cae drásticamente. Puede que todavía hagan falta cuatro personas para una interpretación en directo de un cuarteto de cuerda de Beethoven. Pero la diferencia de calidad de sonido entre una actuación en vivo y una grabación se está reduciendo. Y el acceso a grabaciones de primera categoría es cada vez mucho más barato. Con un reproductor MP3 y una suscripción a Spotify de diez dólares al mes, no sólo se puede escuchar un cuarteto de cuerda sin las toses y carraspeos de una sala de conciertos, sino que se puede escuchar cualquier grabación de Beethoven que se desee, cuando se quiera y donde se quiera, por no hablar de cualquier grabación posible que se haya hecho.

Lo que es cierto para la música lo es también para el Gobierno. Ahora hay nuevas oportunidades para revertir el efecto Baumol. Tomemos el ejemplo del profesor universitario estrella. Hasta ahora, la productividad en la educación ha estado limitada por la cantidad de gente que podía entrar en un aula. La tecnología lo está

cambiando. ¿Por qué pagar miles de dólares al año para ir a una universidad para escuchar conferencias de segunda categoría cuando se puede ver gratis el vídeo de una superestrella global? Actualmente en Estados Unidos, la décima parte de los estudiantes universitarios estudian exclusivamente en línea y una cuarta parte lo hacen de forma parcial. En la Universidad de Harvard grupos de estudiantes se organizan de forma espontánea para mirar TED Talks (charlas y conferencias) y discutirlas después entre sí. Universidades punteras como el MIT, Stanford y la Universidad de California en Berkeley ya ponen sus conferencias y los materiales de los cursos en línea. The University of the People ofrece educación superior gratuita (aparte de los pocos cientos de dólares que cuestan las inscripciones y los exámenes). Measurement Incorporated ha desarrollado una tecnología que permite a un ordenador valorar el trabajo de los estudiantes, incluidos papeles escritos y ensayos.[4]

La gente ha exagerado a menudo la capacidad de la tecnología para transformar la educación. Thomas Edison pronosticó que las películas reemplazarían a los profesores universitarios. Hubo un momento en que los cursos por correspondencia eran vistos como el futuro; en 1919 a unas setenta universidades americanas les preocupaba lo suficiente como para crear sus propias versiones. Ha habido éxitos como la Open University británica, basada en la televisión, pero no cambiaron la naturaleza de la educación. Sin embargo, hay signos de que la educación va ahora por la vía interactiva. Esta revolución no se limita a la educación avanzada.

Las nuevas tecnologías alientan métodos de enseñanza más eficaces. Los maestros pueden «darle la vuelta al aula»: grabar sus clases básicas para que los estudiantes puedan verlas en casa y utilizar el aula para la instrucción personalizada. Incluso proporcionan tutorías personales por nada. En 2004 Salman Khan hizo una serie de vídeos y los colgó en YouTube para ayudar a estudiar a su extensa familia. Rápidamente los vídeos tuvieron millones de seguidores (incluidos Bill y Melinda Gates, que los utilizaron para dar clases a sus propios hijos): Khan es un excelente

tutor y uno puede detener los vídeos y dar marcha atrás si quiere repasar una vez más el material. La Academia Khan tiene ahora más de cuatro millones de estudiantes al mes, que van desde los hijos de los multimillonarios a los de los jornaleros, y proporciona más de tres mil lecciones, que van desde el simple cálculo aritmético a las finanzas.

Contemplemos el sector público y veremos que oportunidades similares empiezan a aparecer en todas partes gracias a la tecnología. En casi todos los casos se trata de lo mismo: aumentar la productividad de los trabajadores; difundir información, de modo que la gente sepa cuán buena es su escuela o su hospital; y poner más poder en las manos de los ciudadanos comunes. La tecnología está facilitando a los ciudadanos reunirse para resolver los problemas colectivos, a menudo pasando por alto al Gobierno en el proceso. Compartir coche es una manera de reducir la presión sobre el transporte público. La tarificación vial hace que sea más fácil fijar el precio de un bien público. Efectivamente, aparecen oportunidades en todo el sector público.

Sin que nos diéramos cuenta, la prestación de servicios en el sector público se ha vuelto mucho más eficiente en su núcleo central original. La principal razón para la existencia del Estado, según Hobbes, era proporcionar ley y orden. Incluso los radicales filosóficos más duros pensaban que el Estado debía proteger a las personas frente a la delincuencia. ¿Para qué otra cosa sirve un vigilante nocturno? Este trabajo ha sido tradicionalmente una de las actividades de los estados con un mayor componente de mano de obra. También ha sido una actividad que los conservadores han eximido de su demanda de un Estado pequeño. Por el contrario: los conservadores han estado en la vanguardia cuando se ha tratado de señalar los peligros que plantean los superdepredadores y los delincuentes callejeros y a la hora de exigir más policías en las calles. Incluso Margaret Thatcher se acobardó ante los sindicatos de la policía. Éste es el campo que Don Novey explotó brillantemente en California.

Sin embargo, en el mundo desarrollado el índice de criminalidad se ha reducido drásticamente desde aproximadamente mediados de la década de 1990 (el punto de inflexión de la tendencia varía en cada país). En Inglaterra y Gales se robaron 86.000 coches en 2012. La cifra de 1997 fue de 400.000. Hubo 69 robos de bancos, cajas de ahorros y oficinas de correos en 2012. En la década de 1990 el promedio era de 500 al año. El número de delitos violentos en Estados Unidos ha caído un 32 por ciento en el país en su conjunto y un 64 por ciento en las grandes ciudades.[5]

¿La razón de este fenómeno? Muchos en la derecha podrían reclamar que se debe a las sentencias más duras. Pero la realidad lo desmiente. La tasa de criminalidad ha caído rápidamente en lugares en los que ya no se encierra a tanta gente en la cárcel. La razón más sólida es la disminución de la oferta de criminales: la mayoría los crímenes son cometidos por hombres jóvenes, y el número de hombres jóvenes está descendiendo. La razón principal, sin embargo, parece ser una mejora en nuestra capacidad para prevenir la delincuencia, y esto tiene muy poco que ver con más policías en las calles y mucho que ver con una tecnología más inteligente.

Parte de esta tecnología está siendo utilizada por la policía. Pueden usar las computadoras para identificar los «puntos calientes» del crimen y distribuir sus fuerzas en función de ello. En algunas partes de Manhattan esto ha ayudado a reducir la tasa de robos en más de un 95 ciento.[6] La policía usa cámaras de vigilancia (ubicuas en Gran Bretaña y en aumento en todas partes) para tener un ojo electrónico en los lugares públicos y un sistema de telefonía móvil para localizar a los delincuentes. También están utilizando las bases de datos de ADN (que pueden ser fácilmente localizadas con ordenadores) para identificar a los criminales. Pero la razón más importante es que la tecnología está poniendo más poder para combatir el crimen en manos de la gente común. Los dispositivos inteligentes son cada vez más baratos. Incluso las tiendas pequeñas invierten en cámaras de vigilancia y etiquetas electrónicas. Los sistemas de alarma son omnipresentes. Los coches son más difíciles

de robar a causa de los sistemas centrales de bloqueo y los inmovilizadores. Los bancos son más difíciles de robar por las pantallas antibalas y el dinero marcado.

Es posible que la tecnología pueda incluso sustituir a la mano de obra humana en la otra gran función del Estado de Hobbes: la lucha en las guerras. Drones armados pueden destruir objetivos de alto valor. Robots armados pueden luchar en el campo de batalla junto a los soldados regulares, o tal vez ocupar por completo su lugar. Microdrones pueden proporcionar servicios de inteligencia a través de la videovigilancia y olfatear armas químicas y biológicas. Vehículos terrestres no tripulados pueden detectar explosivos. Los robots no sólo salvan a la gente del peligro, también pueden hacer cosas que son imposibles para la gente, como levantar tanques, soportar explosiones o sobrevivir durante días y días sin comida ni agua. El Ejército de EE. UU. tiene no menos de doce mil robots sirviendo en sus filas, incluyendo diminutos «insectos» que realizan labores de reconocimiento y «perros» gigantes que aterrorizan a los enemigos. El Pentágono trabaja también en un Robot Táctico Energéticamente Autónomo (RTEA) que se abastece de energía comiendo toda la biomasa que encuentra a su alrededor. Los robots invadirán cada vez más áreas del sector público, ofreciendo la oportunidad de reducir radicalmente los costes y mejorar la eficiencia.

El futuro es gris, no rojo

¿Pero eliminará la demografía las ganancias derivadas de tratar la enfermedad de Baumol? En 2030, el 22 por ciento de los ciudadanos del club de países ricos de la OCDE tendrán sesenta y cinco años o más, casi el doble del porcentaje de 1990. China alcanzará este punto tan sólo seis años después. Una sociedad envejecida va a enterrar al Estado de dos maneras: en primer lugar, el coste de las pensiones va a aumentar enormemente; y la propagación de

enfermedades crónicas pondrá una carga aún mayor sobre la parte menos eficiente del sector público: la atención de la salud. Los nórdicos muestran que no es necesariamente el desastre que parece.

Sería poco realista no esperar que el gasto en salud sufra una importante presión en una sociedad envejecida. También puede ser la parte más difícil de la economía en la que revertir los efectos de la enfermedad de Baumol. Pero esto no significa que sea imposible. Contemplaremos los posibles beneficios que se pueden obtener con la introducción de la tecnología en el cuidado de la salud en el capítulo siguiente. Creemos que una revolución podría estar produciéndose en el sentido de que cada vez más la atención a la salud no la realizan doctores sino enfermeras, los propios pacientes e incluso máquinas. Pero como muestra Saint Göran, es muy posible proporcionar atención sanitaria de manera eficiente sin esas nuevas incorporaciones. Los suecos van muy por delante en dos áreas. Una es el uso del registro de ingresos hospitalarios, que muestra cuán bien cada parte del sistema trata diferentes dolencias. El otro es la pequeña cuota que cada hospital carga al paciente cada vez que lo visita. Un pequeño pago ayuda a impedir que el Estado del bienestar sea el bufet libre del que habla Lee Kuan Yew.

Para algunos puristas de la izquierda ésta es la negación de la gran promesa de instituciones como el Servicio Nacional de Salud: que siempre será gratis no importa el qué. Los suecos son mucho más prácticos. Esas promesas fueron hechas cuando el cuidado de la salud era mucho más básico. No resulta de interés para la sociedad que se abuse de los hospitales. Cambiando un poco la oferta se puede mantener el sistema más abierto a todos.

Los países nórdicos han tomado la misma actitud respecto a las prestaciones sociales. En 1998 Suecia introdujo un nuevo enfoque en la financiación de las pensiones para evitar la quiebra del sistema y grandes subidas de impuestos. Cambiaron el sistema en el sentido de que pasó a basarse más en las contribuciones que en los beneficios. Introdujeron un elemento de privatización al permitir a

los suecos destinar un porcentaje del dinero de sus pensiones a un sistema privado. Hoy en día más de la mitad de la población ha decidido, en distintas formas, participar activamente en el mercado privado (el dinero de quienes optan por no hacerlo va automáticamente a un fondo de inversión estatal). Y los suecos subieron la edad de jubilación hasta los sesenta y siete años, introduciendo un mecanismo automático que eleva la edad de jubilación en función de la esperanza de vida. También han instalado un interruptor automático que se activa cuando la economía entra en recesión: las pensiones bajan si la economía no puede pagarlas.

Todo esto se hizo gracias a un consenso entre los partidos. Los suecos admiten que la «casa del pueblo» sólo puede sobrevivir si logra gestionar de manera responsable su economía doméstica. También siguen preocupados por el largo plazo. El gobierno ha nombrado una «Comisión sobre el Futuro» que trata de lidiar con las consecuencias de un envejecimiento de la sociedad. En el mismo momento en que François Hollande, en uno de los ejercicios de consentimiento social más irresponsables de los últimos años, restauraba la edad de jubilación en Francia a los sesenta, el primer ministro de Suecia Fredrik Reinfeldt sugería que los suecos tendrían que trabajar hasta los setenta y cinco.

Otros países sensatos están haciendo lo mismo: Gran Bretaña ha elevado la edad de jubilación a los sesenta y ocho años y Estados Unidos está subiéndola a los sesenta y siete, con algunas excepciones. Retrasar la jubilación produce un triple beneficio: reduce gastos por el ahorro de dinero público en pensiones, aumenta ingresos al hacer que los trabajadores paguen durante más tiempo y aumenta la fuerza productiva general de la economía. La principal razón para la jubilación era que los cuerpos humanos se deterioraban cortando leña y acarreando agua. Pero la gente vive más tiempo y con mejor salud. El Urban Institute, un *think tank*, calcula que el 46 por ciento de los empleos en Estados Unidos se pueden realizar casi sin ningún tipo de exigencias físicas para los trabajadores.[7] Cada vez resulta más evidente que los trabajadores

de más edad pueden ser útiles, con estudios que muestran que la actividad emprendedora tiene su momento álgido entre los cincuenta y cinco y los sesenta y cuatro años.[8] Ray Kroc estaba en la cincuentena cuando comenzó a crear el sistema de franquicias de McDonald, mientras que el Coronel Harland Sanders era sexagenario cuando inició la cadena Kentucky Fried Chicken. Hace cuarenta años se asumía que los rockeros se desvanecían antes de hacerse viejos. Pese a una vida de sombríos pronósticos y lamentaciones sobre «dolor en los lugares donde solía jugar», Leonard Cohen pasó su septuagésimo quinto cumpleaños sobre el escenario en Barcelona.

Tener su pastel y comérselo

Más que la mayoría de los grandes problemas de nuestro tiempo, el debate sobre el Estado asume un mundo de suma cero: la izquierda siempre considera que «el recorte» del Estado perjudicará a los pobres, mientras que la derecha argumenta que la expansión de las prestaciones sociales dañará la economía. Pero en realidad hay un montón de maneras de mejorar el Estado sin coste. Eliminar los subsidios agrícolas es una de las más simples. Abolir el equivalente moderno de las Leyes del Maíz produciría beneficios inmediatos mediante la reducción del gasto público y el aumento del potencial de crecimiento de la economía. Los liberales victorianos hicieron de la «Vieja Corrupción» uno de sus principales objetivos. Hoy en día es otro ejemplo de cómo se puede recortar el Estado sin perjudicar los servicios básicos. Ya se ha conseguido muchísimo. A principios de la década de 1990 los sobornos, la corrupción, se consideraban una cosa normal de la vida, un coste inevitable a la hora de hacer negocios en algunos países. No había leyes internacionales dedicadas a impedirlos ni organizaciones de la sociedad civil dedicadas a luchar contra ellos. Alemania incluso permitía a sus empresas deducir de sus impuestos los sobornos que pagaban en el extranjero, y Francia y Gran Bretaña hacían lo mismo de una forma

un poco más sutil. Desde entonces las leyes se han endurecido considerablemente, con un creciente número de leyes contra el soborno. Treinta y ocho países han firmado hasta el momento el convenio anticorrupción de la OCDE de 1997, y una serie de grandes empresas han sido procesadas, incluyendo la alemana Siemens y la británica BAE Systems. Y la tecnología ha hecho que sea mucho más fácil para organizaciones como Transparencia Internacional denunciar los casos de corrupción.

Nadie puede afirmar que la corrupción ha sido derrotada. De hecho, en Rusia y China se ha producido lo que Moisés Naím llama una «erupción de corrupción» a partir de su ingreso en la economía capitalista mundial. Pero el hecho es que en muchos países occidentales el soborno ya no se tolera como antes. El ejemplo de la corrupción es una poderosa evidencia en contra de la idea de que la única manera de cuadrar las cuentas es sobre las espaldas de los pobres. Es posible cambiar.

Ésta es también una lección más amplia de Suecia. El modelo nórdico no es más perfecto que el de Singapur. En 2010 hubo un escándalo en Suecia en torno a un hogar de ancianos que estaba a cargo de una empresa de capital privado. La prensa se llenó de historias sobre cómo los ancianos eran enviados a una «casa de la muerte» mientras que los ejecutivos de la empresa privada que lo gestionaba escondían sus ganancias ilícitas en las Islas del Canal. Todavía existe un fuerte trasfondo de nostalgia por el viejo mundo de la solidaridad social y el orgulloso igualitarismo. Tal vez se introducirán más reglas, pero los suecos no van a regresar a un sistema en el que el Estado les diga a qué escuela tienen que enviar a sus hijos. Y el Gobierno sueco no se privará del dinero y la experiencia del sector privado.

Con todos sus defectos, el nuevo sistema sueco es en realidad una muy buena actualización de la antigua tercera vía. Suecia sigue actuando como un país «socialista» que proporciona bienes públicos como la salud y la educación gratis en el punto de entrega. Pero

utiliza métodos «capitalistas» de competencia para garantizar que esos bienes públicos se entregan de la mejor manera posible.

Tanto Suecia como Singapur demuestran algo fuera de toda duda: el Estado puede hacerse más ligero y mejor. Las duras advertencias de William Baumol y de otros economistas están fuera de lugar: no hay razón para asumir que la reforma del Estado es una empresa condenada al fracaso. No es un juego de suma cero. ¿Cómo deben seguir adelante los reformadores? Hay dos respuestas a esta pregunta. La primera es práctica: todo el mundo, ya sea de izquierdas o de derechas, puede hacer que sus gobiernos funcionen mejor. La segunda es ideológica: requiere que los ciudadanos se pregunten qué es lo que quieren que haga el Gobierno. Nuestros dos próximos capítulos consideran cómo se producirá esta revolución en esos dos frentes.

CAPÍTULO 8

Reparando a Leviatán

En 1930 General Motors era la empresa más admirada del mundo; una obra maestra de centralizada descentralización. Alfred Sloan, el director de la compañía, se sentaba en el vértice de una pirámide de gerentes que lo supervisaban todo, desde la compra de materias primas a la gestión de los préstamos para comprar automóviles. Pero al mismo tiempo daba una amplia libertad operacional a la distintas divisiones de la compañía para que produjeran automóviles para «cada bolsillo y cada necesidad»: Cadillac para los ricos, Oldsmobile para los discretos amantes del confort, Buick para los ambiciosos, y así con cada marca. *Silencioso* Sloan, como era conocido, entendió mucho mejor que su más ruidoso rival, Henry Ford, que la fuente de la ventaja competitiva estaba cambiando: de vender a la gente su primer coche a venderles el que debía reemplazarlo, y de una gran idea revolucionaria, la producción en cadenas de montaje, a otra, mejorando sin pausa todo el proceso. Le gustaba insistir en que su profesión era la gestión.

Hoy en día hay mucha competencia por el título de la empresa más admirada del mundo, pero Google podría aparecer en cualquier lista. Para Sloan, la sede de Google en Mountain View, California, se parecería más a un jardín de infancia que a una oficina, con sus colores brillantes, sus mesas de ping-pong y sus butacas para hacer la siesta. Pero no hay nada de jardín de infancia en el éxito de la empresa: Google ha pasado de ser una corazonada inspirada de dos estudiantes de Stanford en 1998 a un verdadero Googlezilla que

controla el 80 por ciento de todas las búsquedas en línea, domina la publicidad en Internet e incluso promete revolucionar el viejo negocio de Sloan con el coche sin conductor. Sólo el 1 por ciento de quienes aspiran a formar parte de la empresa consiguen trabajar en ella. Trabajan muchas más horas que los viejos empleados de GM (que, contra el criterio de Sloan, no eran precisamente reacios a almuerzos de tres martinis y partidas de golf), y para mantenerlos trabajando, Google les proporciona todo lo que necesitan, desde tintorerías y masajistas a autobuses de la empresa equipados con Wi-Fi.

Desde los días de Sloan, las empresas han repensado casi todas las ideas que sobre la gestión tuvo el gran hombre. Han reemplazado estrictos sistemas jerárquicos por redes fluidas. Han externalizado casi todos sus procesos de producción, menos las funciones esenciales. Los grandes conglomerados expansivos están desapareciendo en favor de la especialización. Y las compañías colaboran incluso en funciones tan básicas como la innovación. Procter & Gamble, hasta hace poco tan autosuficiente como GM, obtiene ahora más de la mitad de sus ideas de fuentes externas. Pero por encima de todo, las empresas están constantemente en movimiento, repensando lo que hacen para a continuación repensar lo repensado. No hace tanto tiempo que Nokia y AOL eran las empresas del futuro y de que la gente hablaba de tomar fotografías con una Kodak. Hace diez años no existía Facebook y Skype era una *start-up* de un estonio. En los días de Sloan, los trabajos eran para toda la vida y la edad comportaba prestigio y sabiduría. Dirigió GM durante dos décadas. El mandato de un alto ejecutivo norteamericano en una empresa se ha reducido a la mitad en las últimas dos décadas; a unos cinco años. Más abajo en la cadena, la gente se mueve aún más rápido: el promedio de permanencia en un trabajo en el sector minorista estadounidense, que emplea ahora a mucha más gente que la fabricación, se sitúa en torno a los tres años.[1] Las nuevas empresas de alta tecnología suelen emplear a mucha menos gente que sus predecesores industriales. Unas

145.000 personas trabajaban para Eastman Kodak en su momento álgido. Cuando Facebook pagó 1.000 millones de dólares por Instagram en abril de 2012, unos meses después de que Kodak se declarara en quiebra, la empresa para compartir fotos tenía sólo dieciocho meses de edad y empleaba únicamente a 13 personas.[2]

Tres fuerzas han puesto al mundo empresarial del revés. La primera la representa Google en sí misma: la tecnología. Les tomó a los teléfonos setenta y un años penetrar en la mitad de los hogares estadounidenses; a la electricidad, cincuenta y dos años, y la televisión, tres décadas. Internet llegó a la mitad de la población en tan sólo una década.[3] Ahora Google está experimentando con conexiones de superalta velocidad que operan más de cien veces más rápido que la banda ancha.[4] La segunda fuerza es la globalización. La GM de Sloan fue desplazada por los japoneses, no por Ford o Chrysler. Los mercados emergentes, que crecen con rapidez, están situando empresas globales, como la china Huawei en las telecomunicaciones. Incluso África está adelantando a Occidente, como hace Kenia con el «dinero móvil» (el uso de teléfonos móviles para realizar pagos). La tercera fuerza es la capacidad de elección del consumidor. El mundo de Henry Ford, en el que uno podía tener un coche de cualquier color con tal de que fuera negro, ha sido sustituido por un arco iris de posibilidades. Las empresas de televisión por cable ofrecen cientos de canales. Amazon ofrece una selección de más de un millón de libros que pueden ser entregados de un día para otro. La «talla única» está dando paso al «mercado de las multitudes», como lo llama Chris Anderson.[5] El cliente ya no es tanto un rey como un tirano.

Todo esto ha hecho que el arte de la gestión sea aún más importante. Pese a todo lo que tienen de efímero, las técnicas de gestión aportan una contribución significativa a la productividad. Nada lo ilustra mejor que General Motors: Detroit se tambaleó en la década de 1970, porque las empresas automovilísticas japonesas como Toyota adoptaron una idea de gestión norteamericana: la producción ajustada (*lean production*), y los constructores

estadounidenses sólo resucitaron cuando aprendieron la producción ajustada de sus rivales japoneses. Incluso ahora, cuando las empresas se vigilan unas a otras como halcones, la gestión puede marcar la diferencia. Dos economistas, Nick Bloom, de Stanford, y John Van Reenen, de la London School of Economics, han demostrado que las empresas que utilizan las técnicas de gestión más generalmente aceptadas, del tipo que se enseña en las escuelas de negocios, superan a sus competidores.[6]

Las cuatro asunciones terribles

El problema del Gobierno es que se ha quedado atascado en la era de la General Motors de Sloan. Incluso quienes están en el vientre de la bestia lo saben. «Vivimos y hacemos negocios en la era de la información –se quejaba Barack Obama–, pero la última gran reorganización del Gobierno tuvo lugar en la era de la televisión en blanco y negro.»[7] El problema central no es la falta de ordenadores o de dinero, sino la completa incapacidad de ponerse al día. El sector público no se ha movido porque da por ciertos cuatro supuestos, todos los cuales tenían sentido para la GM de Sloan, pero no lo tienen en la era de Google. El primero es que las organizaciones deben hacer ellas mismas lo máximo posible, como los fabricantes de automóviles cuando fundían su propio acero. Llevado al extremo, esto significa que el Estado tiene el monopolio de todo lo que concebiblemente podría afectar al interés público. Ésa fue la versión que triunfó en el bloque soviético y que básicamente también pereció allí. Pero la versión más suave de que el Estado debe hacer por sí mismo tanto como le sea posible, sigue con nosotros. Esto acarrea enormes costes: ha institucionalizado a poderosos lobbies, como los sindicatos de docentes, en el corazón del Estado del bienestar y desplazado a las organizaciones privadas y voluntarias del sector público.

La segunda asunción –que la toma de decisiones debe estar centralizada– también se remonta a mediados del siglo XX, cuando los gobiernos centrales elaboraron los planos del Estado del bienestar. En Estados Unidos, el New Deal y la Gran Sociedad aumentaron el poder de Washington sobre los estados de manera tan radical que Everett Dirksen, un senador de Illinois, bromeó que pronto «las únicas personas interesadas en las fronteras estatales serían [los editores de mapas] Rand-McNally».[8] Hay momentos en que la capacidad del Estado para centralizar el poder es crucial: cuando un país es atacado por un enemigo o convulsionado por una gran crisis. Pero la lógica que ayudó a Roosevelt a devolverle la vida a la economía estadounidense o que permitió a Francia reconstruirse después de la Segunda Guerra Mundial no parece funcionar tan bien cuando se trata de administrar las universidades o proporcionar ayudas sociales.

El tercer supuesto es que las instituciones públicas deben ser lo más uniformes posibles. Los burócratas tienen una inclinación profesional a la uniformidad: las excepciones comportan anomalías y las anomalías significan confusión. Durante la mayor parte del siglo XX esto parecía estar en sintonía con los tiempos. El éxito de la producción en masa convenció a gente tan diferente como Beatrice Webb y Dwight Eisenhower de que el secreto de la eficacia en las tareas de gobierno estaba en transformarlo todo en engranajes de una gran máquina. Y el culto a la igualdad derivó en que el deber del Estado era asegurarse de que nadie recibiera menos de su justa parte, por mala suerte o por prejuicios de clase. Pero hoy este énfasis en la uniformidad parece fuera de lugar en un mundo de producción flexible y a elección del consumidor.

Pocas cosas son más uniformes en el sector público que su fuerza de trabajo. Es ciertamente diversa en cuanto a raza y género, por lo general debido a que las leyes así lo establecen. Pero es deprimentemente uniforme cuando se trata de actitudes y experiencia. El sector público está dominado por personas que creen que tienen un puesto de trabajo para toda la vida y que están

escandalosamente mal pagados (lo que en ambos casos a veces es cierto). Los ascensos están vinculados a la edad. El trabajo rápido es la excepción y no la regla. El sector privado es ahora global; un tercio de las empresas británicas están dirigidas por extranjeros y hace ya más de una década desde que ganó la Premier un equipo dirigido por un entrenador inglés. Pero los servicios y la prestaciones sociales se han mantenido nacionales.

En algunos países la uniformidad se extiende a la totalidad de las clases dirigentes. En teoría, Francia es muy buena en pasar cuadros del sector público al sector privado; pero, como en China, siempre es la misma camarilla de personas, especialmente la élite de *énarques* de la École Nationale de l'Administration (ENA), que utilizan la puerta giratoria. Hay una maravillosa imagen del «año Voltaire», la clase de la ENA que se graduó en 1980, que incluye cuatro de las personas que se postularon a la presidencia en 2012, incluyendo el eventual ganador: François Hollande, así como su ex pareja, Ségolène Royal, que fue la candidata socialista derrotada en 2007, el director del regulador de los mercados financieros, el presidente del gigante imperio de seguros AXA y el del Metro de París.[9] De los seiscientos y pico franceses que ocupan los más altos cargos del país, un 46 por ciento provienen de una de las tres grandes escuelas, incluyendo la ENA, según una investigación de dos académicos.[10]

La última suposición es que el cambio es siempre para peor. Si el sector público tiene un lema, éste es: «Nunca hagas nada por primera vez». Uno sale adelante siguiendo las reglas, manteniendo la cabeza baja y haciendo lo que siempre se ha hecho. En el sector público la innovación es lo que crea problemas, a menudo la única cosa que podría provocar la pérdida del trabajo. Tratar de cambiar el sistema puede dar lugar a que el Congreso abra una investigación y a que la prensa sensacionalista ponga en marcha una caza de brujas. La mejor comedia hecha sobre el sector público, *Sí, señor ministro*, trata sobre la resistencia al cambio. Sir Humphrey, el funcionario protagonista de la serie, considera que su trabajo es impedir que su engreído jefe ponga en práctica cualquiera de sus

descabellados planes: «Sí» es siempre el preludio de «no». Tony Blair se quejó de que los trabajadores del sector público «están mucho más arraigados al concepto de que "si siempre se ha hecho de esta forma, siempre debe hacerse de esta forma" que cualquier grupo de personas que he conocido».

Esto ayuda a explicar la enorme diferencia en lo que respecta al rendimiento. En el sector privado, en la era de Google, una nueva tecnología o una nueva idea es copiada en cuestión de meses. En el sector público hay sorprendentes diferencias entre el funcionamiento de los diferentes sistemas. McKinsey ha calculado que algunos países occidentales gastan un 30 por ciento más que el promedio por cada estudiante que obtiene un título universitario sin que esto suponga ninguna mejora en la calidad, mientras que otros gastan un 70 por ciento por debajo de la media sin que tampoco suponga ninguna variación. La diferencia no sólo se produce entre, sino dentro de cada país. McKinsey estima que en Norteamérica, la diferencia de resultados entre los estados con bajo rendimiento y el resto le cuesta al país unos 700.000 millones de dólares al año o el 5 por ciento de PIB.[11] Sir John Oldham, un experto en productividad en el campo de la Sanidad, apunta a dos áreas adyacentes y similares en el sur de Inglaterra, donde los «ingresos de urgencias» en los hospitales (es decir, los más costosos) varían en un factor de ocho. También señala que hay una diferencia de hasta trece veces en el número de visitas a especialistas en hospitales con prácticas médicas similares. Sólo con reducir los costes de los hospitales más derrochadores hasta el nivel medio, el NHS ahorraría cerca de los 15.000 millones de libras que el Gobierno pidió que los servicios de salud recortaran durante cinco años.

Lejos de reducir estas diferencias, la evidencia es que los gobiernos son cada vez más inoperantes. A Estados Unidos le costó cuatro años terminar el puente Golden Gate, comenzado en 1933; quince años construir la mayor parte del sistema nacional de carreteras, a partir de 1956. Como señala Philip Howard, un proyecto para la construcción de un parque eólico cerca de Cape

Cod lleva analizándose desde hace una década mientras lo estudiaban diecisiete organismos, y bien podría seguir siendo analizado durante una década más mientras dieciocho demandas serpentean a través de los tribunales.[12] Los gobiernos están dedicando cada vez más recursos para cumplir obligaciones heredadas que para invertir en el futuro. El índice Steuerle-Roeper sobre democracia fiscal en Norteamérica mide el porcentaje de los ingresos disponibles para el gasto discrecional (es decir, que no estén ya asignados a partidas obligatorias como la Seguridad Social o el Medicare). El porcentaje ha caído de casi el 70 por ciento en 1962 a en torno al 10 por ciento en 2012. Y la tendencia apunta a que seguirá bajando.

En realidad, es bastante difícil

Puesto en estos términos puede parecer que un gobierno más eficiente fuera una simple cuestión de voluntad: contratar a algunos gestores de Google y todo funcionará a pedir de boca. Pero hay una razón por la que las administraciones públicas están medio siglo por detrás del sector privado: en realidad, reformarlas es extremadamente difícil, mucho más difícil que reformar una empresa privada.

El balance del paso de empresarios por los gobiernos es bastante deficiente. A menudo porque las personas, en sí mismas, se empeñan egoístamente en proteger sólo sus propios intereses comerciales. Los italianos han votado en repetidas ocasiones a Silvio Berlusconi con la esperanza de que pudiera utilizar sus habilidades como empresario para revivir su esclerótica economía. Bueno, *si monumentum requiris, circumspice*. Berlusconi fue primer ministro de Italia durante ocho de los diez años entre 2001 y 2011. Durante ese periodo el PIB per cápita de Italia se redujo en un 4 por ciento,[13] el peor récord de crecimiento del mundo, aparte de Haití y Zimbabue, y tanto la deuda como los impuestos aumentaron en el

mismo porcentaje. Por otro lado, lo único que hizo el viejo libertino codicioso fue arreglárselas para permanecer fuera de la cárcel.

Por el contrario, Michael Bloomberg, otro magnate de los medios, hizo un buen trabajo en el gobierno. Fue reelegido dos veces como alcalde de Nueva York y disfrutó de niveles de popularidad asombrosamente altos. Pero reconoció que no sabía cuán diferente iba a ser dirigir una ciudad de llevar una empresa.

> Las personas están motivadas por diferentes cosas y uno se enfrenta a unos medios de comunicación más intrusivos. No se puede pagar al buen personal una gran cantidad de dinero (...). En los negocios uno experimenta y después apoya los proyectos ganadores. Los brotes sanos consiguen el dinero y los enfermos se marchitan. En el gobierno, los brotes enfermos obtienen toda la atención, ya que cuentan con los más feroces defensores.

Casi todo es mucho más difícil en el gobierno. Como magnate de la comunicación, Bloomberg podía calcular cuántas terminales había colocado un vendedor en Japón. Pero ¿cómo se mide lo que hace un profesor en su clase? En particular, ¿cómo se mide la chispa de la genialidad que hace a Mr. Chips verdaderamente excepcional? Muchos de nosotros podemos recordar maestros que nos causaron una profunda impresión. Muchos de nosotros también podemos recordar a profesores aburridos y gandules. Pero ¿cómo desarrollar un sistema de valoración que castigue a estos últimos sin aplastar a los primeros? Los grandes maestros rompen a menudo las reglas para hacerse entender, por lo que cualquier sistema que los confine a seguir una determinada fórmula probablemente sea autodestructivo. Esto no es una excusa para renunciar a algún tipo de instrumento de valoración; hay un montón de áreas en el sector privado donde también la productividad es difícil de medir, incluyendo el periodismo. Pero tenemos que reconocer que la falta de claridad es un importante problema en gran parte del sector público.

También hay importantes razones filosóficas por las que los gobiernos son ineficientes. Los gobiernos son entidades muy distintas de la empresa privada, y los ciudadanos son criaturas muy diferentes de los clientes. Los gobiernos no pueden deshacerse de los ciudadanos difíciles de la forma en que las empresas se deshacen de los clientes difíciles. Tienen que impedirnos hacer cosas que tal vez se nos ocurra hacer, como construir un rascacielos en nuestro patio trasero, porque tienen que combinar nuestros deseos con los de nuestros conciudadanos. También tienen que obligarnos a hacer cosas que no queremos hacer, como usar el cinturón de seguridad o incluso luchar en una guerra. Los gobiernos no tienen otras opciones sobre muchas de las cosas que hacen. La continuidad tiene una prioridad absoluta: no pueden dejar de proporcionar seguridad en un puesto fronterizo durante unas semanas. Tampoco pueden aplicar una serie de reglas a un ciudadano y otro conjunto de reglas a otro, sólo por capricho.

Y su lentitud no siempre es algo malo; por ejemplo, cuando se trata de decidir si ir o no a la guerra, o si se debe condenar a alguien por un delito cuando las pruebas no están claras. James Q. Wilson podría estar usando una hipérbole cuando dice del Gobierno estadounidense que «no es hipérbole decir que el orden constitucional está imbuido por el deseo de hacer el gobierno ineficiente».[14] Pero acierta cuando argumenta que los ciudadanos han limitado deliberadamente la libertad de acción de los gobiernos por todo tipo de medios para evitar que funcionen haciendo caso omiso de sus pueblos. Joseph Nye dice que los estadounidenses realmente no quieren que su Estado funcione demasiado bien: «Hay algo especial acerca del gobierno. Tiene poder coercitivo, por lo que es esencial que uno mantenga respecto a él un saludable escepticismo».[15]

Por qué esta vez podría ser diferente

Ha habido docenas de intentos de arreglar el Estado en las últimas décadas. George W. Bush dijo tener una «agenda de gestión» basada en su lectura de Peter Drucker. Al Gore tenía un plan para «reinventar el gobierno». Ronald Reagan nombró la Comisión Grace para reducir el despilfarro del Estado. Jimmy Carter defendió el Estado pequeño. Todos estos planes quedaron en nada o acabaron por perder fuelle. ¿Por qué pensamos ahora que el sector público puede estar a punto de sufrir un cambio radical? ¿Por qué después de tantas decepciones esta vez podría ser diferente?

La razón más obvia es la crisis fiscal. Los gobiernos de muchos lugares se están quedando sin dinero, igual que les pasó a los suecos hace dos décadas. La otra razón también se observa en los países nórdicos: se puede gobernar mucho mejor.

Hay mucho potencial para mejorar la eficiencia. Una sucesión de gobiernos se las ha arreglado para recortar el Estado sin necesidad de abrazar grandes ideas. Simplemente han cerrado el grifo. Así es como lo hizo Canadá hace una década y, en términos generales, a pesar de toda la retórica sobre la Gran Sociedad, es como lo ha hecho el Gobierno de David Cameron en Gran Bretaña. Con sus presupuestos recortados, los ayuntamientos y entes locales han descubierto de repente que pueden compartir instalaciones y servicios sin que los ciudadanos se enteren demasiado. Los «recortes» que tanto preocupan a los sindicatos del sector público son insignificantes en comparación con el tipo de poda que se realiza regularmente en el sector privado o en el voluntariado. (Uno de nosotros asistió a una cena privada en París donde un grupo de empresarios franceses escuchaba educadamente a un político quejarse del hecho de que su departamento había tenido que reducir su gasto en un 5 por ciento en términos reales. Entonces, un hombre de negocios explicó que él había recortado una quinta parte de sus costes en poco más de dos años. Y no sólo en términos reales, añadió con sarcasmo. El político se calló.) No hace falta ser

un genio de los negocios para saber que contratar a cincuenta y cinco empresas distintas para trabajar en healthcare.gov, el sitio Web central del Obamacare, no era una idea inteligente.[16] Y obligar a los ciudadanos que defraudan a Hacienda a que paguen sus impuestos o hacer un mejor uso de los modelos de contratación del Gobierno, es sólo una cuestión de sentido común. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido asegura que el NHS podría ahorrar 500 millones de libras –o incluso más de 800 millones– al año utilizando su poder de compra. No hay necesidad de que las fundaciones hospitalarias compren veintiuna variedades distintas de papel A4 y 652 tipos diferentes de guantes quirúrgicos.

Aun así, sólo con mejorar las compras de papel A4 o de guantes quirúrgicos no se va muy lejos. Los reformadores rigurosos también tienen que cambiar lo que el Estado trata de hacer y cómo lo hace. En el próximo capítulo nos centraremos en las profundas cuestiones filosóficas sobre lo que creemos que el Estado debe hacer. En este capítulo nos centraremos en si el Estado puede hacer mejor lo que ya hace. Y aquí las cosas están finalmente empezando a cambiar.

La globalización y la tecnología, las fuerzas que han transformado el sector privado, están empezando a transformar también el sector público, difundiendo versiones más eficientes de gobierno. Para mostrar cómo, nos centraremos en la parte del Leviatán que más se asocia con la ineptitud del gobierno y donde hay más posibilidades de caer en la bancarrota: la atención sanitaria.

La perspectiva de que haya cada vez más enfermos exigiendo más atención sanitaria preocupa a los gobiernos de todo el mundo. Alrededor de la mitad de los adultos estadounidenses ya tiene una enfermedad crónica, como la diabetes o la hipertensión, y en tanto el mundo se enriquece se extienden las enfermedades de los ricos. Pero la Sanidad cambia muy lentamente. Mientras que en Estados Unidos la productividad global del trabajo ha aumentado un 1,8 por ciento anual durante las últimas dos décadas, en el caso de la Sanidad se ha reducido anualmente en un 0,6 por ciento, según Robert Kocher, de la Brookings Institution, y Nikhil Sahni, hasta hace

poco en la Universidad de Harvard.[17] También hay grupos de interés poderosos que ganan fácilmente mucho dinero gracias al actual modelo de alto coste. Cinco de los siete mayores grupos de presión de Washington, DC, están dirigidos por médicos, compañías de seguros o empresas farmacéuticas.

La clave del asunto

Una de las cosas que más llama la atención cuando se compara el arte moderno de gobernar con la moderna gestión empresarial, es cuán provinciano puede llegar a ser el primero. La globalización articula el mundo de las corporaciones; los gerentes están constantemente aprendiendo los unos de los otros. Los gobiernos también pueden aprender, pero tienden a hacerlo en fases: fabianismo, antes y después de la Primera Guerra Mundial y privatización en la década de 1980. Ahora hay otra oleada de ideas y algunas de las más interesantes llegan de los lugares más inesperados.

Así como Detroit se burlaba de los pequeños coches japoneses, los médicos estadounidenses asocian los hospitales de la India con el atraso y la suciedad. El Gobierno de la India gastó sólo el 1 por ciento de su PIB en asistencia sanitaria en el año 2012. La India tiene una escasez crónica de personal médico: hay sólo 1,6 médicos, enfermeras y comadronas por cada 1.000 habitantes, por debajo del nivel de 2,5 que recomienda la Organización Mundial de la Salud, y muy lejos de la docena que es la norma en Estados Unidos y Gran Bretaña. La tasa de mortalidad infantil de la India es tres veces mayor que la de China y siete veces mayor que la de Estados Unidos. Sin embargo, cuando se trata de repensar la atención a la salud, la India es uno de los países más innovadores del mundo, algo tipificado por Devi Shetty, un empresario que ha construido de la nada una cadena de hospitales, y un hombre a quien los médicos

de Estados Unidos recordarán algún día del mismo modo como los ingenieros norteamericanos piensan en Kiichiro Toyoda.

Shetty es el más famoso cardiocirujano de la India, conocido por realizar la primera cirugía cardiaca neonatal del país a un bebé de nueve días de edad y por tener a la Madre Teresa de Calcuta entre sus pacientes. Pero su mayor aportación ha sido la de aplicar los principios de gestión de Henry Ford al cuidado de la salud. El buque insignia de Shetty, el Hospital Narayana Hrudayalaya en Bangalore, la capital tecnológica de la India, tiene 1.000 camas, comparadas con una media de 160 camas en los hospitales cardiovasculares norteamericanos. Shetty y su equipo de cuarenta y tantos cardiólogos realizan unas seiscientas operaciones por semana en una auténtica cadena de producción médica. Ningún hospital occidental se le acerca. Al igual que Henry Ford, a quien Shetty cita repetidamente como fuente de inspiración, sostiene que las economías de escala y la especialización pueden recortar radicalmente los costes y mejorar la calidad. El gran número de pacientes permite a los cirujanos adquirir experiencia de primera clase en determinado tipo de operaciones, mientras que los generosos sistemas de ayuda y apoyo logístico les permiten concentrarse en su especialidad en lugar de perder el tiempo en tareas administrativas. Los cirujanos realizan un promedio de 400 a 600 operaciones al año en comparación con las 100 a 200 de Estados Unidos. El propio Shetty ha realizado más de quince mil operaciones de corazón. Los pacientes más ricos pagan más para que los más pobres puedan ser operados de forma gratuita, pero los precios son mucho más bajos debido a esa escala. El hospital puede realizar una operación a corazón abierto por 2.000 dólares, en comparación con los cerca de 100.000 que cuesta en Estados Unidos. Sin embargo, la tasa de éxito es tan buena como la de los mejores hospitales norteamericanos. Y Shetty está tratando de acoger a cada vez más indios en su sistema, enviando «clínicas sobre ruedas» a hospitales rurales cercanos para diagnosticar enfermedades cardiovasculares y crear un sistema de seguros de

salud con varios grupos locales de autoayuda que cubre a dos millones y medio de personas por una prima de unos once centavos al mes, y que genera alrededor de un tercio de sus pacientes. A pesar de que atiende a mucha gente pobre por prácticamente nada, la empresa tiene saludables beneficios.

El imperio de Shetty se está extendiendo. Su grupo ha construido otros tres hospitales junto al hospital cardiovascular: un centro de traumatología, uno de oncología con 1.400 camas y otro de oftalmología con 300 camas, que comparten infraestructuras centralizadas como laboratorios y bancos de sangre para impulsar las economías de escala. También está estableciendo «ciudades médicas» en otras partes de la India. Shetty planea aumentar en 30.000 el número de camas a su disposición durante los próximos cinco años, lo que hará de Narayana el mayor grupo hospitalario privado de la India y le proporcionará mayor poder de negociación cuando trate con sus proveedores, lo que reducirá aún más sus costes. Shetty, que se formó en el Hospital Guy de Londres, también quiere llevar sus ideas al extranjero. Ha instalado enlaces de vídeo e Internet con hospitales de la India, África y Malasia para que sus cirujanos puedan ofrecer consejo. Y está construyendo un hospital de 2.000 camas en las Islas Caimán, que ofrecerá cirugía cardiaca a los norteamericanos por menos de la mitad de lo que pagarían en Estados Unidos.

Shetty es parte de un grupo de empresarios indios que se están centrando en aplicar la producción en masa a la atención sanitaria. LifeSpring Hospitals ha reducido el coste de un parto a cuarenta dólares, una quinta parte del precio de otros hospitales locales comparables. El Aravind Eye Care System ofrece cirugía ocular a cerca de 350.000 pacientes al año, alrededor del 70 por ciento del número de operaciones de la vista que realiza el NHS británico, por un 1 por ciento del precio. Los quirófanos tienen al menos dos camillas, de modo que los cirujanos pueden pasar de un paciente a otro. Aravind ha exportado su modelo de formación a una treintena de países en desarrollo. Al mismo tiempo, otra empresa

oftalmológica, VisionSpring, utiliza un modelo de franquicia para proporcionar a minoristas de trece países lo que en realidad es un kit para montar una tienda de óptica: todo el equipo que necesitan para diagnosticar y corregir la hipermetropía.

Hace una década, estos pioneros de la India no hubieran sido más que una interesante anécdota para los reformadores de la Sanidad en Occidente. Hoy en día sus ideas están ganando presencia porque los gobiernos de todo el mundo intentan ahorrar dinero. Reform, un *think tank* británico dedicado a la reforma de los elementos básicos del Estado del bienestar y con vínculos con Downing Street, promueve a Shetty y Aravind. Clayton Christensen, de la Escuela de Negocios de Harvard, tal vez el más respetado escritor sobre innovación, cree que al sector público le molestarán lo que él llama «mutantes» –nuevos organismos que giran alrededor suyo–. Lo que pasa con los mutantes es que llegan de todas partes.

Los mutantes de Christensen pueden destronar a poderosos grupos de producción. La Revolución de la Sanidad en la India no atañe sólo a la producción en masa. También analiza el papel de los médicos. Durante el siglo pasado el cuidado de la salud ha estado centrado en los médicos; ninguna operación podía realizarse sin ellos, ni siquiera prescribir una receta. Controlan la profesión médica y han sacado buen provecho de su posición. En Estados Unidos casi la mitad del uno por ciento de los ciudadanos más ricos son médicos especialistas, un hecho que de alguna manera escapó al movimiento Occupy Wall Street. Para conseguir esta confianza de la sociedad, los médicos necesitan mucha práctica; un mínimo de siete años, sin contar los cuatro años pasados en la universidad. En Norteamérica más del 80 por ciento de los graduados que salen de una escuela de medicina lo hacen con una deuda acumulada de unos 150.000 dólares de promedio.

El papel central (y lucrativo) de los médicos en el sistema de atención sanitaria está ahora amenazado.[18] A los pacientes ya no les gusta tanto sentarse y escuchar a un hombre cuyo consejo, a veces obsoleto, pueden encontrar en Internet. Al mismo tiempo, personas

que no están cualificadas como médicos, desde las enfermeras a las máquinas inteligentes, pueden hacer una gran parte del trabajo más rutinario, especialmente en los tratamientos de enfermedades crónicas, que, según McKinsey, se llevan el 60 por ciento del gasto mundial en Sanidad. Los asistentes médicos en Estados Unidos pueden realizar en torno a un 85 por ciento del trabajo de un médico generalista, según James Cawley, de la Universidad George Washington. Pero los médicos están dispuestos a defender su parcela. Cuando en 2010 el Instituto de Medicina Norteamericano hizo un llamamiento a las enfermeras para que desempeñaran un papel más importante en la atención primaria, la Asociación Médica Norteamericana, el principal lobby de los médicos, echó un jarro de agua fría: «Las enfermeras son fundamentales para los equipos sanitarios, pero nada sustituye a la educación y la formación». La Confederación de Colegios de Médicos de Asia y Oceanía, un grupo regional de lobbies de médicos, quiere que el «cambio de tareas» se limite a las emergencias.

De hecho, el cambio de tareas es exactamente lo que hay que hacer, y la India jugará un papel determinante en esta revolución por dos razones. En primer lugar, no tiene otra opción real que no sea darle a los no doctores un papel más relevante. Gran Bretaña tiene 27,4 médicos por cada 10.000 pacientes. La India tiene sólo seis. En segundo lugar, su Sanidad es tan rudimentaria que es una *tabula rasa*. Puede experimentar. Aravind emplea a seis «técnicos de atención oftálmica» por cada cirujano para llevar a cabo las muchas tareas que no requieren la formación de un cirujano. Más del 60 por ciento de su plantilla se compone de «chicas del pueblo» que reciben a los pacientes, llevan los registros médicos y, en general, ayudan a los médicos. L.V. Prasad Eye Institute contrata y capacita a graduados de la escuela secundaria para trabajar como «técnicos de la vista» que hacen parte del trabajo de los optometristas. El Ministerio de Sanidad indio ha propuesto unos estudios de tres años y medio que permitirían a los bachilleres proporcionar atención primaria básica en las zonas rurales. La propuesta fue

inmediatamente bloqueada por los médicos de la India. Sin embargo, un programa piloto para trabajadores de salud en zonas rurales de la India –del tipo que el Ministerio de Sanidad y Shetty quieren ampliar– encontró que los trabajadores eran perfectamente capaces de diagnosticar dolencias básicas y prescribir los fármacos apropiados.

La India es también el centro de operaciones del otro gran ataque contra la inflación médica: el coste creciente de los dispositivos médicos. No muy lejos del hospital del Dr. Shetty, General Electric está abriendo un camino para una nueva e innovadora técnica de diseño y fabricación que reducirá el coste de los equipos médicos hasta en un 90 por ciento. Mac 400 –una máquina portátil de electrocardiogramas (ECG)– es un buen ejemplo. Estas ECG se venden por cien dólares, la mitad del precio de una ECG convencional, y proporcionan pruebas de ECG por sólo un dólar por paciente. GE ha reducido el coste deshaciéndose de todas las innecesarias campanillas y silbatos que añadían gastos al precio de las máquinas tradicionales de ECG. Los múltiples botones se han reducido a sólo cuatro. La voluminosa impresora ha sido sustituida por una simple máquina expendedora de billetes. Todo el aparato es lo suficientemente pequeño como para caber en una pequeña mochila. GE está llevando estos dispositivos «indios» a los Estados Unidos, particularmente a zonas rurales.

Las ideas no sólo viajan en una dirección. Muchos países emergentes están mirando al NHS de Gran Bretaña como un posible modelo para su propio país. Un sistema de pagador único (donde el gobierno ofrece cubrir a todo el mundo) tiene elementos atractivos para grandes países como China, la India, México y Sudáfrica, que actualmente tienen débiles sistemas de atención sanitaria y grandes grupos de personas desempleadas (que no pueden pagarse un seguro). Los gobiernos de países emergentes también están entusiasmados con el uso de médicos generalistas para actuar como guardianes y prevenir que los pacientes colapsen las salas de espera de los hospitales o persigan insistentemente a los especialistas. Niti

Pall, un médico de Birmingham, ha puesto en marcha una empresa social con antiguos colegas del NHS para instalar unos 150 centros de atención primaria en ciudades de la India, según el modelo británico.[19]

El flujo de ideas no se limita a la asistencia sanitaria. Por ejemplo, en cuestiones de asistencia social, Brasil está jugando el mismo papel que la India en lo referente a los hospitales. Se debe principalmente a la Bolsa Família, un exitoso modelo de «subvención condicional» que proporciona dinero a las familias pobres, siempre que cumplan requisitos como enviar a sus hijos a la escuela o pasen periódicamente los controles médicos. El programa es barato, alrededor del 0,4 por ciento del PIB, pero ha tenido un gran efecto sobre la desigualdad, dado que fomenta los cambios de hábitos.[20] El Gobierno del Estado de Bahía ha creado Centros de Atención al Ciudadano que ofrecen una gama de servicios públicos, desde la emisión de carnés hasta ayuda médica, en lugares de fácil acceso como centros comerciales o en camiones que viajan a lugares remotos. Es el Estado del bienestar sobre ruedas, por así decirlo.

Tal vez los hospitales del corazón y los camiones de asistencia social de la India y de Brasil darán menos de lo que prometen. Pero simbolizan el mayor de los cambios: la importancia de poder comparar públicamente. El líder, en este caso, ha sido el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), que valora los resultados en materia de educación. Un ministro británico considera, en privado, que PISA es el principal y único instrumento para la reforma de las escuelas. Con todos sus defectos –y medir la calidad de las escuelas de China centrándose en Shanghái fue sin duda uno–, muestra a la gente de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia que sus escuelas son mucho peores que las de Finlandia, Corea del Sur, Japón y Canadá. Los finlandeses vieron como todo el mundo peregrinaba hacia sus puertas cuando se situaron en cabeza. Los padres estadounidenses saben ahora que sus hijos son casi exactamente tan buenos en matemáticas como los eslovacos, a pesar de que su Gobierno gasta el doble en las escuelas que el

Gobierno de Eslovaquia. Éste podría ser un dato razonable para mostrárselo a los sindicatos de docentes norteamericanos. Una reformadora estadounidense, Amanda Ripley, utilizó el ranking PISA como punto de partida para su influyente libro de 2013 *The Smartest Kids in the World and How They Got That Way* (Los niños más inteligentes del mundo y cómo lo consiguieron), siguiendo a los adolescentes estadounidenses que pasaron un año en programas de intercambio en Finlandia, Corea del Sur y Polonia (que recientemente ha superado a Estados Unidos en el ranking PISA). Los estudiantes estadounidenses de Ripley quedaron sorprendidos por lo mucho que trabajaban sus alumnos anfitriones, lo poco que utilizaban las calculadoras y cuán estrictamente las escuelas realizaban los exámenes. Ninguno de los países con mejor coeficiente pensaba que era correcto o compasivo mimar a los estudiantes que tenían un rendimiento inferior, como se hace en Estados Unidos.

Los ciudadanos están empezando a entender que otros gobiernos están haciendo algunas cosas mucho mejor. Las ideas cruzan las fronteras y, en parte, están llegando gracias a la otra gran fuerza que ha cambiado el sector privado y está finalmente empezando a tener un impacto en el sector público: la tecnología.

Reparaelestado.com

Al preguntarle sobre cómo la tecnología afecta la productividad, Peter Thiel, un inversor de riesgo que respaldó a Facebook, dibuja un simple gráfico en la pizarra: el sector privado va en la parte inferior derecha, uno pone relativamente poco y obtiene mucho. El Estado, en la parte superior izquierda: un montón de inversión y muy pocos resultados. A Thiel, un prominente capitalista libertario entre cuyas pasiones está la construcción de viviendas en el mar y los viajes espaciales, le puede resultar antipático el sector público, pero su análisis no es una mala guía para los últimos cuarenta años.

La tecnología ha fracasado lamentablemente en cambiar el sector público. Se han invertido miles de millones en nuevos equipos informáticos y han tenido muy poco impacto en la eficacia, excepto en las fuerzas armadas. En 1958, cuando se instalaban los primeros ordenadores rudimentarios, a las autoridades fiscales del Reino Unido les costaba 1,16 libras recolectar 100 libras de impuestos. Hoy en día, con una potencia de cálculo barata y generalizada, cuesta 1,14 libras.[21]

Muchos de los peores desastres tecnológicos se han producido en el campo de la atención sanitaria. El despliegue de Obamacare se convirtió en un desastre porque su sitio web estaba plagado de problemas técnicos. Sólo seis personas lograron inscribirse en Obamacare el primer día de funcionamiento. Durante los últimos veinte años, los departamentos de Sanidad se han gastado fortunas en informática sin cambiar fundamentalmente su forma de trabajar. La mayoría de los nuevos ordenadores se convierten simplemente en máquinas de escribir más rápidas o archivadores virtuales. Ciertamente han hecho muy poco para reducir el papeleo. El sistema de salud semiprivado de Estados Unidos implica rellenar muchos más formularios que los nacionalizados de Europa. La tecnología en forma de nuevos medicamentos ha significado simplemente más gasto. El sueño de que los robots y las máquinas podrían acabar con el error humano se ha demostrado igualmente infundado; los pacientes quieren hablar con personas reales.

Pero la máxima de que en el corto plazo la gente siempre sobrestima el efecto de una tecnología, pero lo subestima en el largo plazo, bien puede aplicarse al sector público. Tomemos los robots. De la misma manera que los aviones no tripulados han ayudado a las fuerzas armadas, las máquinas deben permitir a los médicos ser más precisos, haciendo incisiones más limpiamente que con las manos e incluso hacerlo a larga distancia. Ya en 2001 médicos de Nueva York utilizaron instrumentos robóticos bajo control remoto a través de la web para extraer la vesícula biliar de una mujer (bastante valiente) en Estrasburgo. O tomemos todas esas hileras de

ordenadores y las montañas de registros de salud. Así como la informática está permitiendo a las empresas establecer conexiones e identificar de una forma cada vez más precisa los servicios que requieren los consumidores, «Big Data» podría también permitir a los departamentos de Sanidad personalizar la medicina.

El mayor agente del cambio, sin embargo, es Internet. La posibilidad de identificar los errores y señalar a los responsables está llegando poco a poco a la atención sanitaria, de la misma manera que ya lo ha hecho en la educación, con las organizaciones de médicos y los hospitales públicos jugando el mismo papel que los sindicatos de maestros, es decir: denunciando como simplista cualquier intento de evaluar su trabajo. Al resto de nosotros no nos parece irrazonable saber cuánto dinero gasta un hospital, lo rápido que se ocupa de sus casos y las posibilidades que uno tiene de salir de allí con vida. Ésa es la razón por la cual es probable que el modelo de registros de salud de Suecia se propague.

Internet también está haciendo mucho más fácil el seguimiento de las enfermedades crónicas. Diminutos sensores conectados al cuerpo o dentro de él pueden avisar al médico (o a sus sustitutos computarizados) de los niveles de insulina y otros problemas. Esto no sólo significa que la gente necesitará visitar con mucha menos frecuencia al doctor; también reduce las probabilidades de que una enfermedad crónica derive en una emergencia. En Gran Bretaña, un ensayo aleatorio de control remoto examinó a seis mil pacientes con enfermedades crónicas: los ingresos en Urgencias se redujeron en un 20 por ciento y la mortalidad cayó un 45 por ciento. El Centro Médico Montefiore de Nueva York ha reducido los ingresos hospitalarios para pacientes de edad avanzada en más de un 30 por ciento mediante el uso de sistemas de control remoto que comprobaban sus constantes vitales.

La revolución de la vigilancia juega a favor de lo que algunos llaman la revolución de la autoayuda, un movimiento que resume bien el lema acuñado por los activistas de los derechos de los discapacitados: «ninguna decisión acerca de mí, sin mí». Alcohólicos

Anónimos tiene un excelente historial en ayudar a las personas a lidiar con el alcoholismo. Ahora, Internet está generando la creación de cientos de nuevos grupos, como PatientsLikeMe, que ayudan a intercambiar información y buscar apoyo social a las personas que sufren graves enfermedades físicas. De nuevo, el ahorro derivado de conseguir que los pacientes sean más responsables de su propia salud es enorme. Un estudio realizado por el Instituto Wolfson de Medicina Preventiva descubrió que alrededor del 43 por ciento de los casos de cáncer británicos eran causados por «el estilo de vida y los factores ambientales». Cuantos menos fumadores y bebedores haya en una sociedad, más barata será su atención sanitaria.

Por lo general, la colaboración en la red permite a la gente hacer por sí misma lo que antes hacía por ellos el Gobierno. Finlandia ha creado una plataforma digital para que los voluntarios puedan ayudar a digitalizar la Biblioteca Nacional; el Gobierno danés ha facilitado información sobre sus impuestos a académicos externos para que puedan trabajar en problemas como la desigualdad, evitando así el Estado tener que pagar por encargarse él. Estonia ha coordinado un interesante programa para tratar de librar al país de basura clandestina; grupos de voluntarios han utilizado dispositivos GPS para localizar más de diez mil vertederos ilegales para después desplegar un ejército de cincuenta mil personas para limpiarlos. FixMyStreet.com permite a los británicos informar sobre los baches en la carretera o las farolas fundidas. Boston tiene una aplicación que permite a los bostonianos fotografiar un problema –un grafiti ofensivo o un socavón en la carretera– y enviarlo al ayuntamiento con los datos del GPS adjuntos, lo que a su vez genera una orden de trabajo para los equipos de obras públicas. Otra aplicación, SFpark, ayuda a los conductores de San Francisco a encontrar plazas de aparcamiento («Circule menos y viva más»). Manor, una ciudad en Texas, ha puesto en marcha «Manor Labs», que premia a los ciudadanos cuando sus sugerencias de mejora son tenidas en cuenta. Los premios incluyen un viaje por la ciudad con la policía o la oportunidad de ser alcalde por un día. Estas reformas

frecuentemente tienen continuidad: cuando el alcalde de Washington D.C., Vincent Gray, pidió a los washingtonianos que sugirieran nuevas «aplicaciones para la democracia», recibió cuarenta y siete aplicaciones para la Web, iPhone y Facebook en sólo treinta días.

Esto es sólo el comienzo de una gran «revolución copernicana» (tomando prestada una frase de Matthew Taylor, uno de los asesores de Tony Blair) que está poniendo al usuario en el centro del universo del sector público. El actual Estado centralizado ha sido moldeado por la idea de que la información es escasa. Su poder procede del hecho de que sabe un montón de cosas que la gente común desconoce. Pero la información es ahora uno de los recursos más abundantes del mundo; disponible en grandes cantidades y accesible a cualquier persona con un ordenador o un teléfono inteligente. Como Eric Schmidt, presidente de Google, y Jared Cohen, que trabajó para Hillary Clinton, señalan en *The New Digital Age* (La Nueva Era Digital), esto cambia la naturaleza de la relación entre los individuos y la autoridad. El Estado de arriba abajo podría convertirse en una red capaz de movilizar las energías y habilidades de miles o incluso millones de ciudadanos bien informados o *prosumidores*, como los llama el cybergurú Don Tapscott.

Pero esto tiene también otra cara. Un Estado más en red seguramente esperará que estos nuevos ciudadanos con más poder asuman una mayor responsabilidad en su comportamiento. El Gobierno encauzará en este sentido a las personas de la misma manera que lo hacen las aseguradoras privadas. Discovery Group, una compañía sudafricana, utiliza tarjetas inteligentes para controlar la frecuencia con que la gente va al gimnasio y qué tipo de alimentos compra. No es difícil imaginar a Lee Kuan Yew haciendo lo mismo. ¿Por qué no a los padres para que no lleven con retraso a sus hijos a la escuela? ¿Por qué no esperar que los propietarios de viviendas protejan su propiedad? El más claro ejemplo del nuevo énfasis en la responsabilidad es la recolección de la basura. Hace pocos años, la mayoría de nosotros arrojábamos nuestros

desperdicios en el cubo de la basura y nos olvidábamos de ellos. Ahora los dividimos en diversas categorías para que se puedan reciclar.

La alegría del pluralismo

Dado que la globalización y la tecnología empiezan a cambiar el equilibrio entre el Gobierno y los gobernados, algunas personas piensan que ya perciben un patrón claro. Una de ellas es Tony Blair: «El moderno Estado occidental fue creado en la era de la producción en masa y del mando y control, donde los gobiernos le decían a la gente lo que tenía que hacer y lo proporcionaban todo. La vida moderna gira alrededor de la capacidad de elección y el Estado, incluso si paga por algo, no debe ser la única opción». Blair argumenta que la creación de «un Estado posburocrático», con un pequeño centro y una multitud de proveedores públicos y privados, debe ser uno de los objetivos del centro-izquierda. «En todos los demás ámbitos de la vida, el ciudadano recibe servicios de entidades que están ansiosas por hacer negocios con él. Tenemos que abrir el Estado a la transparencia y la competencia, o bien cualquier persona que sea lo suficientemente rica pagará por otros servicios.» Blair no quiere saber nada de la idea de que el sector público está condenado a seguir creciendo. La clave, piensa, está en trocear el Estado en unidades más pequeñas y más innovadoras, como las escuelas *charter* en Norteamérica y las academias en Gran Bretaña. «A medida que los consumidores, y no los políticos, sean quienes toman más y más decisiones, reduciremos el tamaño del Estado», predice.[22]

En gran medida todo esto ya es un proceso en marcha, admite Blair. Si nos fijamos en cada uno de los principales supuestos que había detrás del viejo Estado, vemos que están comenzando a ser cuestionados. El deseo de controlarlo todo está dando paso al pluralismo; la uniformidad a la diversidad, la centralización al

localismo; la opacidad a la transparencia, y el inmovilismo o la resistencia al cambio, a la experimentación. El Estado está empezando a moverse en todos los casos (aunque podría moverse mucho más rápido). Vamos a analizar cada uno de estos aspectos, empezando por el pluralismo.

Como ya hemos visto en Suecia, hay mucho de ganado cuando el Gobierno es agnóstico sobre quién ofrece un servicio público. No tiene que ser el Estado. Esto puede parecer de sentido común, pero dentro del Gobierno «la separación entre el comprador y el proveedor» es algo revolucionario porque inyecta competencia en sus órganos vitales. De hecho, los Estados siempre piensan de este modo en situaciones de emergencia: cuando el Ejército británico estaba a punto de ser abandonado a su suerte en Dunkerque, en 1940, ningún sindicalista cuestionó si era correcto externalizar el trabajo de rescate de las tropas a una flotilla de barcos privados. Y muchos gobiernos abiertamente de izquierdas de la Europa continental, incluyendo los de Francia y Alemania, han utilizado durante mucho tiempo hospitales privados para atender a pacientes públicos.

Nueva Zelanda y Australia cada vez más tratan a sus altos funcionarios públicos como a ejecutivos de alto nivel que se dedican a negociar acuerdos de rendimiento con proveedores que compiten entre sí. A mediados de la década de 1970, el sector público de Estados Unidos –federal, estatal y local combinados– dedicaba el 40 por ciento de todo su presupuesto a los trabajadores públicos. Hoy esa proporción ha caído al 29 por ciento.[23] La división también está produciendo una nueva clase mundial de empresas que se especializan en la prestación de servicios públicos, como Serco Group en Gran Bretaña, que administra las cárceles en el país, las licencias de conducir en Canadá y los centros de control del tráfico aéreo en los Emiratos Árabes Unidos.

Hay dos objeciones al pluralismo. Una es ideológica: hay todavía mucha gente de izquierdas a quien preocupa más cómo se proporciona un servicio que si este servicio es bueno. Pero la

izquierda, eventualmente, tendrá que decidir si está del lado de la minoría de los trabajadores del sector público o de la mayoría de los ciudadanos. La objeción seria es de tipo práctico. La división entre comprador y proveedor no siempre funciona tan bien como se podría esperar. Contratar fuera del Gobierno puede hacer la vida aún más complicada. Hacen falta nuevos administradores para elegir los proveedores y una reglamentación para garantizar y comprobar que lo hacen bien. La nueva British Rail se troceó en un centenar de diferentes piezas; distintas empresas gestionan diferentes regiones y son propietarias de partes diferentes de las infraestructuras, de modo que es difícil saber a quién culpar si algo sale mal (lo que sucede con frecuencia). Un motivo por el que el sistema de salud estadounidense es tan desastroso es porque gran parte está externalizado. El Estado termina pagando una buena proporción, la mayoría, obviamente, a través de desgravaciones de impuestos, pero rara vez directamente. La colaboración con el sector privado puede ser un poco complicada; algunos de los peores abusos de las fuerzas estadounidenses en Irak fueron hechos por empresas de seguridad privada. Y es muy difícil de medir. ¿Cómo impedir a una escuela que elimine a los alumnos difíciles para así mejorar sus resultados? Un mal sistema de medición puede ser fatal. En el Hospital de Stafford, en Gran Bretaña, entre 2005 y 2008 murieron de 400 a 1.200 personas más de las que las estadísticas médicas habían predicho, porque los gerentes estaban tan obsesionados con cumplir los objetivos que de forma habitual descuidaban a los pacientes.[24]

Pero éstas son razones para mejorar el sistema, no para abandonar. Los contratos deben ser redactados correctamente y los contratistas supervisados con rigor.[25] Los sistemas de medición deben ser diseñados con precisión. Los ciudadanos tienen que recibir el máximo de información posible sobre cómo realizan su trabajo los distintos contratistas, como sucede en Suecia. Los gobiernos son cada vez mejores utilizando herramientas como relacionar los pagos con la buena realización de la tarea contratada para controlar a las

empresas privadas. El Gobierno británico ha condicionado el 10 por ciento de los ingresos de Serco por llevar la prisión de Doncaster a la reducción en un 10 por ciento de la reincidencia. Los mejores reguladores del sector público son los propios ciudadanos; éste es un buen argumento para darles más información sobre lo que sucede y más posibilidades de elección sobre dónde se gasta «su» dinero.

El encanto de la diversidad

El segundo gran cambio, sin relación con el primero, es que el Estado es cada vez menos uniforme y está más dispuesto a tolerar tipos de organizaciones diferentes dentro del «sector público», de acuerdo a distintos tipos de principios y atendido por distintos tipos de personas. El ejemplo más notable de la diversidad institucional se da en la educación. En Estados Unidos hay cerca de cinco mil escuelas *charter* educando a alrededor de 1,5 millones de estudiantes. Estas escuelas autónomas varían desde academias que prescriben «la vuelta a los fundamentos», a escuelas progresistas y escuelas vocacionales. En Gran Bretaña la mitad de las escuelas son en gran medida «academias» autónomas. El Gobierno está impulsando una mayor amplitud en el modelo de academia. Los grupos de padres y los profesores pueden establecer escuelas «libres» que son, en esencia, *start-ups* educativas financiadas públicamente.

La diversidad de las escuelas dentro del sector público es algo bueno en sí mismo. Si hay escuelas técnicas para quienes tienen un enfoque técnico y escuelas «*Fame*» para las artes escénicas, esto aumenta la posibilidad de que uno encuentre la que encaje con lo que quiere para su hijo. También significa que hay muchas más ideas. En Estados Unidos, las escuelas integradas en el programa Conocimiento es Poder (KIPP) han introducido días escolares más largos, semanas más largas (con clases los sábados) y cursos más

largos. A veces, estos experimentos pueden fracasar; algunas escuelas *charter* han sido un desastre, pero, en conjunto, estos «mutantes» del sistema educativo tienen un buen historial en la promoción de mejoras en todo el sistema, así como en la generación de nuevas ideas. En Suecia, los distritos con una mayor proporción de alumnos inscritos en escuelas libres tienen mejor rendimiento medio en su conjunto.[26] Quienes más mejoran son las escuelas públicas. En Gran Bretaña, las academias no sólo producen mejores resultados, sino que también impulsan el rendimiento de las escuelas adyacentes, según un informe reciente de la London School of Economics.[27]

Los gobiernos también están más dispuestos a experimentar cuando se trata de promover el talento. Australia tiene niveles parecidos a los de Singapur en cuanto a la remuneración de sus altos funcionarios. El equivalente australiano de un secretario de Estado gana alrededor de 500.000 libras al año, el doble de su equivalente británico. También tiene un impresionante récord en el reclutamiento de profesionales no funcionarios para los mejores puestos de trabajo y su reciclaje en sus nuevas posiciones con nombramientos en los niveles inferiores. Gran Bretaña también lo está haciendo un poco mejor en la importación de buenos profesionales procedentes del sector privado. Gordon Brown trató tardíamente de crear algo llamado GOATs (Gobierno de todo el talento, en sus siglas en inglés) empleando a empresarios centristas como Mervyn Davies, de Standard Chartered Bank, para ayudar a dirigir departamentos. David Cameron ha nombrado a un canadiense, Mark Carney, para dirigir el Banco de Inglaterra. David Higgins, un australiano, ha ocupado varios altos cargos: dirigió la agencia de regeneración gubernamental, la Olympic Delivery Authority, y en estos momentos dirige la Red de Ferrocarriles.

Los gobiernos también son partidarios de trabajar con grupos de voluntarios. La referencia en Estados Unidos es una mezcla de los Peace Corps y Teach for America. La organización tiene un banco de talento de técnicos (conocidos como Coders) que quieren ayudar a

resolver problemas sociales. Identifica los problemas que necesitan soluciones basadas en la tecnología y destina a miembros de su banco para trabajar con funcionarios del Gobierno y buscar soluciones innovadoras. La lista de soluciones que han creado estos Coder es larga: un sitio web en Boston identifica bocas de incendios bloqueadas por la nieve; otro sitio web en Honolulu avisa de los defectos en las baterías de los sistemas de alerta de tsunami; un sistema GPS les dice a los padres si el autobús escolar lleva retraso; una guía para paseantes señala los murales en Filadelfia.

Esto está empezando a cambiar las estructuras de las carreras en la Administración. Los días en los que uno entraba en un departamento tras salir de la universidad y subía en el escalafón hasta llegar a la parte superior están acabándose. Los funcionarios de carrera pasan cada vez más por el sector privado en comisión de servicios. Personalidades destacadas del sector privado entran y salen a menudo de la Administración Pública. Pero la transición de una máquina autorreferencial a una red fluida está todavía muy lejos de haber llegado a su fin.

Hacia lo local

Es de destacar que muchas de las mejores ideas provienen recientemente de los entes locales y no de la Administración central. La gran pasión centralizadora de mediados del siglo xx se ha agotado.

En todo el mundo los gobiernos locales se están reivindicando, imponiéndose a las políticas nacionales y desplazando viejas divisiones ideológicas en el proceso. Los gobiernos locales tienen a algunas de las personalidades políticas más interesantes, como Rahm Emanuel en Chicago y Ron Huldai en Tel Aviv. También cuentan con algunos de los mayores travestis ideológicos: en Londres, Boris Johnson, un conservador que ha promovido lo que definió como «un sistema enteramente comunista» de compartir

bicicletas, mientras que su predecesor, Ken Livingston, *el Rojo*, introdujo un sistema completamente de mercado libre en el pago por circular por las calles. Los políticos locales están adelantando cada vez más a los políticos nacionales en la percepción de la opinión pública. La gente no sólo confía en ellos mucho más, sino que a menudo también está más interesada en lo que tienen que decir. En una visita a China, Bill Clinton se encontró en un estudio de radio con el alcalde de Shanghái. Dos tercios de las llamadas entrantes eran preguntas para el alcalde en lugar de para la superestrella mundial.[28]

El localismo ha funcionado especialmente bien en dos lugares. El primero es Estados Unidos. La parálisis en Washington D.C. ha forzado a intervenir a los políticos locales más ambiciosos. «Los cargos electos locales son responsables de hacer las cosas, no de debatir», dijo Michael Bloomberg. «Para innovar, no hay que discutir. Pragmatismo, no partidismo.» Minnesota y Massachusetts fueron estados pioneros en las ideas del *welfare to work* que se convirtieron en la base de las reformas del Estado del bienestar de Bill Clinton. Massachusetts fue pionera en las reformas de la atención sanitaria que Barack Obama extendió a nivel nacional. De hecho, es interesante señalar a este respecto que Mitt Romney, como candidato a la presidencia, se opuso a las reformas del sistema sanitario que él mismo había impulsado como gobernador de Massachusetts.

El localismo ha dado especialmente buenos frutos en los países emergentes. Los gobiernos reformistas con frecuencia han utilizado los gobiernos locales como laboratorios para sus reformas. No hay más que contemplar el papel de Shenzhen o Guangdong en China en la década de 1980, o el de las zonas económicas especiales de Oriente Medio en la actualidad. Sólo Dubái tiene 150 zonas económicas, como el Centro Financiero Internacional, que utiliza el sistema legal inglés para resolver disputas comerciales, o la Zona Franca Jebel Ali, que es uno de los puertos más grandes y eficientes del mundo. La India y China son tan gigantescas que no pueden

evitar dar una gran autonomía a las provincias, que llegan a tener hasta cien millones de habitantes. Bill Antholis, de la Brookings Institution, argumenta que «los líderes locales son quienes están dirigiendo, de abajo arriba, cada vez más una mayor parte de la India y China, que son el hogar de un tercio de la humanidad». En algunos casos esto ha provocado desastres y corrupción. Pero también hay estrellas. Por ejemplo, Narendra Modi, el primer ministro de Gujarat: a alguien puede desagradarle su sectarismo, pero ha aprovechado su margen de maniobra para adoptar las políticas más favorables de la India a las empresas y convertir Gujarat en líder en manufacturas y exportaciones. A un gran número de hombres de negocios les gustaría que lo repitiera a escala nacional.

Hay buenas razones para esperar que el localismo juegue un papel aún mayor en el futuro. Las ciudades, en todo el mundo, son cada vez más importantes. La proporción de la población mundial que vive en ellas ha crecido del 3 por ciento en 1800 al 14 por ciento en 1900, y a más del 50 por ciento en la actualidad. Podría llegar al 75 por ciento en 2050. En el mundo en desarrollo, cada cinco días más de un millón de personas se trasladan a las ciudades. Algunas son verdaderos gigantes: Chongqing, donde Bo Xilai tenía su base de poder, se encuentra en el corazón de una región de treinta millones de habitantes, seis veces la población de Dinamarca y aproximadamente la misma que Canadá. Las ciudades son también el lugar de la economía del conocimiento: Parag Khanna, de la New America Foundation, un *think tank*, calcula que cuarenta ciudades-regiones son responsables de dos tercios de la producción económica mundial y también de una parte aún mayor de las innovaciones. Gerald Carlino, del Banco de la Reserva Federal de Filadelfia, señala que cuanto más densa es la ciudad, más inventiva es. El número de patentes per cápita aumenta en un promedio del 20 al 30 por ciento cada vez que se duplica el número de personas empleadas por kilómetro cuadrado.

Las ciudades también están pasando por encima de sus gobiernos nacionales al establecer relaciones entre sí: San Francisco ha creado una estrecha relación con Bangalore, centro neurálgico de las Tecnologías de la Información en la India; y Detroit con Pune, su capital automovilística. Lo mismo puede decirse de los estados: Jerry Brown ha sido especialmente activo en tejer relaciones entre California y las autoridades locales chinas. Las ideas también están saltando de un gobierno local a otro sin pasar por los gobiernos nacionales: más de trescientas ciudades han introducido programas de uso compartido de bicicletas, por ejemplo. El viejo mundo, en el que las relaciones globales más importantes se establecían entre los gobiernos nacionales o las capitales, está siendo sustituido por un mundo mucho más interconectado en el que alcaldes de éxito y gobernadores tejen redes de relaciones cada vez más complejas entre sí.

Un poco de experimentación

La maldición final del viejo Estado, que esperamos que la cuarta revolución disipará, es, en cierto sentido, la suma de todas las otras: el inmovilismo. ¿Ha pasado alguna cosa para romper la resistencia al cambio? Es difícil detectar un cambio de mentalidad, pero diríamos que si uno toma en cuenta todo lo que hemos descrito hasta ahora, entenderá que algo empieza a moverse.

Por desesperación, en algunos casos; por esperanza, en otros, los burócratas y los políticos están empezando a pensar de forma diferente. La presunción de que el Estado debe hacerlo todo; el amor por la uniformidad; la necesidad de centralizarlo todo... Se pueden encontrar ejemplos por todo el mundo occidental de que estos viejos credos empiezan a descomponerse. Tal vez no representen mucho individualmente, pero en conjunto son algo realmente importante. Poco a poco un nuevo modelo está emergiendo. Estamos viviendo cambios tan decisivos como los

asociados con Hobbes, Mill y los Webb, aunque todavía nadie ha logrado poner esta cuarta revolución en palabras memorables y vestirla de una filosofía distintiva.

Ello es en gran parte debido a que esta faceta de la revolución está siendo impulsada desde abajo; por alcaldes que experimentan, por padres que exigen mejores escuelas, por ideas que se filtran a través de las fronteras. Quienes ocupan los niveles superiores de la sociedad han cambiado un poco. Se ha puesto más el acento en la innovación. La moda nórdica de crear laboratorios de política, como MindLab en Dinamarca y el Design Lab de Helsinki, se está extendiendo. El gobierno de Obama ha creado una nueva Oficina de Innovación Social y Participación para encontrar las ideas inteligentes que producen los emprendedores sociales y «llevarlas a la Casa Blanca».[29] Hay voluntad de ser más pragmáticos. Como dijo Barack Obama en su primer discurso inaugural, «la pregunta que nos hacemos hoy no es si nuestro gobierno es demasiado grande o demasiado pequeño, sino si funciona».[30] Pero no es consistente. Obama, que se define como pragmático, se ha opuesto reiteradamente a los sistemas de vales que tan populares fueron entre los ciudadanos negros de Washington D.C.

Esto va a cambiar. Los gobiernos, incluso el norteamericano, no tienen otra alternativa que implementar mejoras que funcionen rápidamente. Pero sucederá mucho antes si los políticos empiezan a convertir este conjunto de cambios organizativos en algo más grande. Mirando hacia atrás vemos que una parte importante de las tres revoluciones anteriores fue impulsada por la habilidad de algunos líderes a la hora de seleccionar un puñado de principios. Los liberales victorianos tuvieron éxito porque aprovecharon algunas grandes ideas, tales como abrir las universidades al talento e impulsar la competencia, e instalarlas en el corazón del Estado. Los fabianos tuvieron éxito por la misma razón. Los reformadores de hoy también necesitan escoger un puñado de ideas centrales. Es en estas ideas donde nos fijaremos a continuación.

CAPÍTULO 9

¿Para qué sirve el Estado?

En la introducción a *La democracia en América* (1835), Alexis de Tocqueville argumentaba que «un nuevo mundo necesita indispensablemente una nueva ciencia política». Tocqueville tenía una definición católica de la «ciencia política». *La democracia en América* examinaba las cuestiones estándar de la ciencia política, tales como la naturaleza del federalismo y la organización de los partidos, pero lo que realmente le fascinaba no era tanto la organización del Estado como su espíritu dinamizador. ¿Cómo el doble principio de democracia e igualdad se habían convertido en las bases de la organización de la vida moderna? ¿Y por qué Norteamérica había hecho un mejor trabajo, moviéndose al ritmo de los tiempos y creando una nueva «ciencia política (...) para un mundo nuevo, que el que había hecho la Francia de Tocqueville?

Este libro ha argumentado que ha habido tres nuevas «ciencias de la política» desde los albores de la era moderna; tres nuevas ciencias que han resultado indispensables para tres nuevos mundos: la política de los siglos XVI y XVII, que enfatizaba el poder soberano; la política de los siglos XVIII y XIX, que se centraba en la libertad individual (y una buena parte de la democracia de Tocqueville) y la política del siglo XX, que hizo hincapié en el bienestar social. Nuestra cuarta revolución es un intento de reinventar la ciencia de la política a la luz de las nuevas tecnologías y las nuevas presiones políticas.

En el último capítulo vimos la mecánica de la cuarta revolución. ¿Qué se está haciendo en todo el mundo para aumentar la eficiencia

del Estado? Las barreras al progreso que identificaron William Baumol y otros se han debilitado. Pero con simples reformas pragmáticas sólo podemos llegar hasta un cierto punto: los intereses creados, los grupos de presión, siempre serán capaces de frustrar a los reformadores pragmáticos si conservan la razón moral. Son las ideas estructurales las que determinan el funcionamiento del Estado, de la misma manera que los sistemas operativos determinan el funcionamiento de los ordenadores. La crisis del Estado es más que una crisis de organización. Es una crisis de ideas.

El contrato social entre el Estado y el individuo tiene que ser reexaminado con el mismo espíritu que lo hicieron Hobbes y Mill. El siglo XX ha visto cómo el Estado añadía una serie de ideales al ideal hobbesiano del orden y al de la libertad de Mill. Hemos acabado con conceptos mucho más amplios de lo que significa la igualdad y a qué da derecho la ciudadanía. Demasiado amplios. El Estado se ha hinchado y está sobrepasado. Incluso si lo gestionan los tecnócratas más eficientes del mundo, el Estado seguirá siendo un gigantesco lío: engordado por la ambición y estirado por un lado y por otro por intereses en conflicto. Peor aún, el Estado también se está convirtiendo en un enemigo de la libertad.

La revolución que a nosotros más nos inspira es la que está más firmemente enraizada en la libertad. Los gobiernos occidentales necesitan recuperar el espíritu de los grandes liberales de los siglos XVIII y XIX: los Padres Fundadores de los Estados Unidos de América; John Stuart Mill y Thomas Babington Macaulay en Gran Bretaña; Alexis de Tocqueville y Nicolas de Condorcet en Francia. Hay similitudes entre el Estado hinchado por el patronazgo de la primera época victoriana y el Estado articulado por las prestaciones de nuestro propio periodo. Nuestro Leviatán está tan fuera de sintonía con el espíritu de la era de Internet como lo estaba el Estado de principios de la época victoriana con la era del ferrocarril: absorbe enormes cantidades de recursos, pero fracasa al intentar sacar provecho de la productividad que proporciona la tecnología moderna; se aferra al viejo mundo al tiempo que pierde contacto

con los elementos más vigorosos de una sociedad comercial, y su núcleo democrático ha sido debilitado por la construcción de imperios económicos y los intereses creados. Los liberales defendieron entonces una causa que necesita ser defendida ahora. Esa causa es la libertad.

Las políticas de la libertad

Los liberales del siglo XIX pusieron la libertad en el corazón del Estado y el individuo en el corazón de la sociedad. Para ellos, el objetivo del Estado no era promover la igualdad, la fraternidad o cualquiera de los otros dogmas de la Revolución francesa. Era proporcionar a los individuos el máximo de libertad para ejercitar los poderes que Dios les había dado y alcanzar su pleno potencial. Eso no era sólo un bien en sí mismo; era una manera de aprovechar el impulso del progreso.

Los liberales clásicos pensaban que la esencia de la libertad radica en ser libres de la interferencia de otros. «La única libertad que merece este nombre –declaró memorablemente Mill– es la de buscar nuestro propio beneficio a nuestra manera.»[1] No pensaban que el Estado debía desaparecer: Mill, en particular, reconocía que la libertad para el tiburón podía significar la muerte de los peces pequeños si no se contenía al tiburón. También estaban dispuestos a comprometer la libertad en aras de otros valores como la justicia. Pero insistieron en que había un área mínima de libertad personal que el Estado no tenía derecho a violar: el terreno de la libre determinación tenía que ser protegido del acoso exterior. El tamaño exacto de este territorio fue objeto de un intenso debate. También lo fue el contenido de la lista de derechos que tenían que ser custodiados en nombre de la libertad. Pero todos estuvieron de acuerdo en la lista básica: libertad de opinión (incluida la libertad de religión), libertad de la vida privada, libertad de expresión y libertad

de la propiedad privada. Si el Estado invadía estas libertades básicas, abusaba de su poder y practicaba el despotismo.

Sus demandas eran, ante todo, derechos morales: los ciudadanos tienen el derecho a vivir su vida de acuerdo a sus propios principios. Ejercen su condición de seres humanos cuando son instrumentos de sí mismos, no de las voluntades de otras personas. Ésta es la razón por la que Immanuel Kant pensaba que «el paternalismo es el mayor despotismo imaginable». Pero su liberalismo también era práctico. Los socialistas han justificado el hecho de interferir en la libertad con el motivo de promover el bien común. Los liberales creían que ésta era una falsa disyuntiva. No sólo la libertad individual era perfectamente compatible con el progreso económico y la armonía social, sino que además era una condición previa para ello. Adam Smith sostenía que el progreso económico era el resultado de individuos egoístas contratando unos con otros. Mill argumentó que la civilización sólo podía avanzar si a la gente se le daba la máxima libertad para pensar como quisiera. Es por eso por lo que Gladstone se ocupó de ahorrar los cabos de las velas y los recortes del queso para la causa del país. A los liberales clásicos les preocupaba que la gente pudiera olvidar el verdadero significado de la libertad. Incluso si el Estado hace algo con lo que uno podría estar de acuerdo –como poner impuestos a los ricos para ayudar a los pobres–, uno tiene que reconocer que está disminuyendo la libertad y que cada pequeño asalto a la libertad se suma al gran asalto. Esto lo explicó espléndidamente Macaulay en su reseña del libro de Robert Southey *Colloquies on Society* (Coloquios sobre la Sociedad) en 1830. Southey presentaba una visión idealizada del papel del Estado británico antes de la disolución de los monasterios. El gran historiador destripó el libro:

> Concibe que el trabajo de magistrado no sólo consiste en velar por que las personas y los bienes de las personas estén seguros ante un ataque, sino que tiene que dominar a la perfección todos los oficios: arquitecto, ingeniero, maestro,

comerciante, teólogo; una especie de Lady Bountiful (gran benefactora) en cada parroquia, un Paul Pry [el héroe de una comedia de John Poole que soluciona embrollos] en cada casa, espiando, husmeando, aliviando, amonestando y gastando nuestro dinero por nosotros, y escogiendo nuestras opiniones por nosotros. Su principio es (...) que ningún hombre puede hacer cualquier cosa por sí mismo tan bien como sus gobernantes (...) pueden hacerlo por él, que un Gobierno se acerca más y más a la perfección, cuanto más y más interfiere en los hábitos y las nociones de los individuos.

Macaulay postuló una muy diferente visión liberal:

No es a causa de la intromisión del ídolo del Sr. Southey, el omnisciente y omnipotente Estado, sino por la prudencia y la energía de las personas, que Inglaterra ha avanzado en la civilización. (...) Nuestros gobernantes promoverán mejor el desarrollo de las personas limitándose estrictamente a sus legítimas obligaciones; dejando al capital que encuentre su camino más lucrativo; los productos básicos, su precio justo; la industriosidad y la inteligencia, su recompensa natural; la ociosidad y la insensatez, su castigo natural; mediante el mantenimiento de la paz, la defensa de la propiedad, la disminución del coste de la justicia y observando estrictamente el gasto en todos los departamentos del Estado. Dejemos que el gobierno haga esto. La gente hará seguramente el resto.

Desde los días de Macaulay se ha reducido ese resto de lo que «seguramente hará» la gente. En algunos casos debido a que el concepto de libertad se ha pervertido. Los ideólogos comunistas rutinariamente justificaban el despotismo en nombre de la «auténtica» libertad. Pero por lo general ha sido por una mezcla de cautela y demanda popular. Sería interesante imaginar lo que Macaulay habría pensado del alcance que tiene el Gobierno en la

Gran Bretaña de hoy. La policía estatal mantiene un permanente control de los ciudadanos a través de miles de cámaras de vigilancia en las calles. Un Estado secreto supervisa todas las comunicaciones. El Estado, como un maestro de escuela, dicta los planes de estudio de todas las escuelas del país y dirige el 90 por ciento de ellas. El Estado niñera da instrucciones sobre cómo subir las escaleras o tirar la basura. El Estado, como emisora, bombea programas de radio y televisión las veinticuatro horas del día.

La gradual reducción de la importancia de la libertad en Occidente ha preocupado a algunos libertarios y a filósofos como Isaiah Berlin, pero apenas ha levantado un suspiro de protesta por parte del gran público. Más bien al contrario. A los británicos, por ejemplo, les gusta la «tía», como en ocasiones se conoce la BBC, y se sienten más seguros con la presencia de cámaras de seguridad. Sin duda esto habría preocupado aún más a Macaulay y Mill. Para los viejos liberales clásicos, el nexo entre el gran Gobierno y la democracia de masas era una perspectiva aterradora. La democracia, advirtieron, no supondría una gran mejora sobre la tiranía monárquica si simplemente transfería el poder de opresión de la minoría a la mayoría. Los Padres Fundadores redactaron una Carta de Derechos y crearon una Corte Suprema de Justicia con el fin de limitar lo que el Estado podría hacer, incluso cuando estuviera respaldado por los deseos de la mayoría. Tocqueville, atormentado por el miedo al despotismo blando, enfatizó la importancia de la transferencia de competencias desde el centro hacia las autoridades locales. Ésa era una de las razones de su fascinación por los Estados Unidos. Macaulay se centró en la importancia de seleccionar a los mejores y a los más preparados para los altos cargos a través de un programa de educación de alta calidad y de rigurosos exámenes: una Administración Pública de élite actuaría como una barrera frente al poder de la legislatura.

En muchos sentidos, lo que los viejos liberales temían ha acabado pasando. La gente ha votado una y otra vez para que el Estado haga más y más. La libertad se ha resentido. Tampoco la

democracia o el Estado han hecho nada para evitarlo. La democracia está un tanto destartalada. Éste será el objeto de nuestra conclusión. En cuanto al Estado, está atascado en una paradoja: el Gobierno, respaldado por la voluntad democrática en general, nunca ha sido más poderoso; pero en su actual condición, hinchado, sobrecargado, tampoco nunca ha sido tan poco amado y tan ineficiente. El pueblo ha entregado libertades, pero no ha conseguido mucho a cambio.

La paradoja del Leviatán

Incluso sumando todas las encuestas que muestran que en todo Occidente disminuye la confianza en el Estado, no haremos justicia al descrédito que los votantes sienten ahora por sus gobernantes. La «Vieja Corrupción» del siglo XVIII inspiró algunas de las mayores sátiras del mundo. ¿Dónde habrían estado James Gillray, William Hogarth y Jonathan Swift sin los burgos podridos y los sobornos políticos? El espíritu de la sátira pervive. El *Daily News* de Nueva York reaccionó ante el cierre de Washington en 2013 de una forma hogartiana, llamando al Congreso «The House of Turds», un juego de palabras con la serie de televisión *The House of Cards*, que como *Veep* y *The Thick of It* representa a los políticos occidentales, ya sea como delincuentes o como imbéciles o una terrible mezcla de ambos. ¿Pero que habrían hecho los grandes satíricos del siglo XVIII en un mundo en el que dos sobrios analistas políticos ya van por la segunda edición de un libro que se titula *It's Even Worse Than It Looks* (Es aún peor de lo que parece) porque las cosas empeoran cada vez más rápidamente? ¿O en el que una revista supuestamente seria puso en su portada a Beppe Grillo y Silvio Berlusconi con el titular: «*Que pasen los payasos*» y acabó inundada por las quejas de los payasos? ¿O en el que una candidata a un escaño en el Congreso por Delaware, Christine O'Donnell, admitió «escarceos» con la brujería e hizo de su oposición a la masturbación una parte clave de

su campaña, una postura que la puso en aparente conflicto con Anthony Weiner, un candidato a la alcaldía de Nueva York (y ahora uno de los políticos más conocidos del país)?

Todo esto ha convertido la política en una forma de entretenimiento cómico. Es significativo que cualquiera que ahora quiera ser presidente tiene que aparecer en el programa del cómico Jon Stewart. Pero es una risa con un regusto venenoso. La enorme ola de hostilidad está haciendo que gobernar sea más difícil. Los gobiernos de coalición se están convirtiendo en la regla. En 2012 sólo cuatro de los treinta y cuatro países de la OCDE tenían gobiernos apoyados por una mayoría absoluta en el Parlamento. Y la parálisis es cada vez más común. El Congreso norteamericano no ha aprobado a tiempo un presupuesto adecuado desde 1997. Bélgica pasó 541 días sin gobierno entre 2010 y 2011. El Estado occidental se encuentra sumido en la crisis de la mediana edad.

El empacho y sus indeseadas consecuencias

A lo largo de este libro nos hemos referido al Estado como Leviatán, un monstruo hambriento de poder. Pero el Estado moderno es también como Augustus Gloop, el codicioso niño de *Charlie y la fábrica de chocolate*. Es castigado por seguir su instinto más profundo, por recibir demasiado de lo que ansía: demasiadas obligaciones, demasiado poder. Ha bebido demasiado del río de chocolate.

La sobrealimentación es producto tanto de la izquierda como de la derecha. La principal culpable es la izquierda (como en este libro hemos explicado), que ha reinterpretado repetidamente los conceptos de igualdad, fraternidad y libertad para justificar el abotargamiento del Estado. La igualdad de oportunidades se ha convertido en igualdad de resultados. La fraternidad se ha convertido en derechos a prestaciones que nos son debidas a todos, no a las responsabilidades que todos tenemos. Y esto ha terminado

por cambiar la idea de libertad en el sentido que temían tanto Mill como Isaiah Berlin. La gente ya no la asocia con libertad de interferencias externas, sino más bien con liberarse de flagelos sociales, como la ignorancia o la penuria.

Esto tiene consecuencias prácticas. Muchas de las cosas que el Estado hace mal son aquellas que tienen como objetivo alcanzar sueños imposibles. Cuanto más fracasa en su empeño de llegar a metas inalcanzables, más recurre a la microgestión para compensar sus fracasos. Examinando el problema de por qué tantos programas de los gobiernos son ineficaces o contraproducentes, Ronald Coase, uno de los grandes economistas del siglo xx, llegó a esta conclusión:

> Una razón importante puede ser que en los tiempos actuales el gobierno es tan grande que ha alcanzado el nivel de productividad marginal negativa, lo que significa que cualquier función adicional que asuma hará probablemente más daño que bien (...). Si se estableciera un programa federal para dar asistencia financiera a los Boy Scouts para que ayuden a las ancianas a cruzar calles con mucho tráfico, podemos estar seguros de que no todo el dinero iría a parar a los Boy Scouts; que algunas de las personas a las que acaben ayudando no sean ni ancianos ni damas, y que parte del programa estaría dedicado a impedir que las ancianas crucen calles muy transitadas, y que muchas de ellas morirían atropelladas porque cruzarían por lugares sin supervisión, pero en los que al menos les estaría permitido cruzar.

La agenda progresista se ha vuelto contraproducente. Cada nuevo departamento del Gobierno, cada programa o prestación, hace que sea más difícil para el Estado centrarse en sus funciones básicas. Cuando las empresas privadas se expanden, con frecuencia disfrutan de economías de escala. Este tipo de ahorro es menos habitual en los gobiernos, y los problemas burocráticos y de coordinación son mucho más corrientes en un sector que no se

enfrenta a la disciplina de perder clientes o a la posibilidad de la quiebra. La política progresista también ha generado una espiral viciosa: el Estado se hace cada vez más grande porque los votantes quieren cada vez más de él, pero los votantes pierden la confianza en el Estado tan pronto como empiezan a notar su enorme peso sobre sus vidas, lo que significa que entonces aún exigen más. Las mismas fuerzas que impulsan la expansión del Estado simultáneamente minan la autoridad que el Estado reclama para sí. Esto crea una constante sensación de frustración y miedo. Los ciudadanos se preocupan de que no vayan a obtener las pensiones o la atención médica con la que han contado.

Pero la sobrealimentación no ha sido sólo un trabajo de la izquierda. La derecha también es culpable del crecimiento desmesurado del Estado. No hay más que ver cómo creció la seguridad a raíz del 11 de septiembre. También en este caso era algo que los votantes querían. Y también en este caso los votantes han padecido el hecho de ver sus deseos satisfechos. El equilibrio entre libertad y seguridad ha cambiado drásticamente de un modo que tal vez no ha supuesto una mejora de la seguridad, pero que sin duda ha conllevado una disminución de la libertad. Hasta hace poco se asumía que las maldades del Estado por razones de seguridad se limitaban a «otros lugares»: a Guantánamo, a Abu Ghraib y a las detenciones extralegales. Pero las revelaciones de gente como Bradley Manning y Edward Snowden han desvelado un auténtico Leviatán secreto, capaz de investigar más de noventa y dos millones de documentos en un año y clasificar a 1,8 millones de personas con la etiqueta de «máxima seguridad», incluyendo a Manning, un humilde soldado con poco más de veinte años y una ficha médica de inestabilidad emocional.[2] ¿Quién estaba a cargo de todo esto? La autorización para supervisar las conversaciones privadas de los ciudadanos estadounidenses (y no estadounidenses, como Angela Merkel) viene de órdenes judiciales secretas dictadas por un tribunal secreto basado en una interpretación secreta de la ley. Es cierto que estaba supervisado por un comité del Senado, pero los políticos que

supervisaban también estaban obligados por juramentos secretos a guardar secreto: el jefe del servicio de inteligencia de Estados Unidos se sintió muy cómodo mintiendo al Congreso sobre si era verdad el espionaje revelado por Snowden.

Esto es sintomático de la sobrecarga que llega tanto de la izquierda como de la derecha. Nadie sabe exactamente lo que está pasando. Cada nuevo departamento gubernamental o programa de gobierno reduce la capacidad de los ciudadanos y sus representantes para vigilar el comportamiento del Gobierno y corregir sus errores y abusos. El Estado es como un gigantesco conglomerado –pensemos en la ITT en sus días de gloria de la década de 1960– que está involucrado en tantos negocios diferentes que los altos ejecutivos no tienen ni idea de lo que está pasando en los niveles inferiores de la organización. No hay más que ver los escándalos que se producen en torno a la Casa Blanca de Obama; desde pinchar el móvil de Merkel hasta identificar a grupos conservadores para que Hacienda les haga una revisión adicional de sus impuestos. Y el auténtico escándalo es que la pobre excusa de Obama (¿cómo podría él saber lo que hacen los dos millones de personas que tiene empleadas?) pudiera ser cierta. Jonathan Rauch explica muy bien este sentimiento de alienación en *Demosclerosis*. El gobierno de Estados Unidos, dice, «probablemente se ha convertido, más o menos, en algo que ya no cambiará: una estructura en permanente expansión, en gran medida autoorganizada, que en un 10 % a un 20 % está bajo el control de los políticos y los votantes y en un 80 % o 90 % bajo el control de los miles y miles de grupos de presión».[3] Sus palabras podrían describir igualmente bien Whitehall o Bruselas.

Cuando una empresa está fuera de control tiende a perder dinero y aumentar sus deudas. El Gobierno británico ha tenido superávit presupuestario sólo seis veces desde 1975. El Gobierno de Estados Unidos ha tenido superávit sólo cinco años desde 1960.[4] En los veinticinco años desde 1965 a 1990 el déficit federal anual superó el 3 por ciento del PIB sólo dos veces. En los últimos veinticinco años

lo ha hecho hasta en trece ocasiones. Un sorprendente número de países tienen deudas que equivalen a más del 100 por ciento del PIB y, como vimos en el capítulo anterior, esta proporción sólo la consiguen escondiendo en las notas a pie de página todas las responsabilidades y obligaciones futuras.

Muy poco de todo este dinero prestado es para financiar la inversión. Desde Baltimore a Brasilia, sirve para alimentar derechos adquiridos en forma de prestaciones sociales. George Bernard Shaw bromeó en cierta ocasión sobre que los políticos siempre pueden confiar en el voto de Pablo si le dan el dinero que roban a Pedro. Esto subestima el problema de la democracia porque Pablo es un hombre viejo y Pedro es un niño o aún no ha nacido.

Aligerando la carga

Todo esto nos lleva a un Estado que no funciona, sea cual sea el punto de partida político. Nuestro punto de partida es liberal: queremos que el Estado sea más pequeño y que las personas sean más libres. Pero nosotros no somos libertarios. Incluso en su desequilibrada forma actual, el Estado moderno tiene mucho de lo que enorgullecerse. Aquellos estadounidenses que consideran el Estado como una obra del diablo olvidan que el Tío Sam ganó la Segunda Guerra Mundial, construyó un enorme sistema interestatal de carreteras, puso a un hombre en la luna, sentó las bases de Internet y descubrió docenas de medicamentos potencialmente transformadores de la vida. Los alemanes aún tienen más razones para estar agradecidos a un Estado que sacó a su país de las ruinas del nazismo, desterró el extremismo político del corazón de Europa y ayudó a crear una potencia industrial. Creemos que el Estado tiene ciertas funciones vitales; no sólo la de proporcionar vigilantes nocturnos, sino también ayudar a crear infraestructuras. Una de las razones por las que la India se ha quedado por detrás de China es que el Estado indio ha sido muy inepto en la construcción de

carreteras y la creación de escuelas. Chile ha pasado por delante de Argentina no sólo porque tiene un Estado más pequeño, sino también porque tiene un Estado fuerte. También creemos que la reducción del Estado tiene que hacerse con grandes dosis de pragmatismo. Dejar que todo el mundo compre su propia atención sanitaria puede sonar atractivo para los creyentes en el libre mercado, pero los sistemas de pagador único de Europa son claramente más eficientes que el revoltijo del sistema de seguros privados estadounidense y también más justos.

«El Estado es el más preciado de los bienes humanos –escribió Alfred Marshall en *Industry and Trade*, en 1919–, y nada es demasiado para permitirle realizar su tan especial trabajo lo mejor posible. La principal condición para ello es que no debe ponérsele a trabajar en aquello para lo que no está especialmente cualificado bajo las condiciones de tiempo y lugar.» Pero en los años transcurridos desde entonces hemos hecho poco menos que poner al Gobierno a trabajar en nuevas tareas, para muchas de las cuales no estaba especialmente cualificado, y si se suman todas en su conjunto constituyen una carga abrumadora.

Imponer esta carga sobre el Estado ha provocado dos peligros apremiantes. El primero es que el Gobierno colapsará bajo su propio peso. Un Estado pequeño pero fuerte es preferible a un Estado grande, pero débil, no sólo porque un Estado grande se inmiscuye en nuestras vidas y nos cuesta mucho dinero, sino también porque, por lo general, no puede hacer su trabajo básico. El segundo es que un Gobierno hinchado alimenta el descontento popular. A Bernard Baruch, que trabajó como asesor de Woodrow Wilson y Franklin Delano Roosevelt, le gustaba aconsejar a la gente que votara «por el hombre que promete menos; porque será quien menos decepcione». Desde el tiempo de Baruch los ciudadanos han votado a los candidatos que más prometían y la posibilidad de que la decepción se convierta en furia es cada vez mayor.

¿Cómo pueden los gobiernos reducir su carga? Explicamos en el capítulo anterior que una mejor gestión y el uso inteligente de la

tecnología podían ayudar a adelgazar a Leviatán. Incluso si insiste en proporcionar los mismos servicios que da en estos momentos, un Estado que se comporte más como Google y menos como la vieja General Motors sería sin duda más inteligente e incluso podría adelgazar. Pero también hay que recortar en aquello que el Estado pretende hacer.

Hay tres áreas en las que Leviatán pide que se le quite peso: primero, la venta de cosas que el Estado no tiene por qué hacer, reactivando los procesos de privatización; una vieja causa de la derecha. Segundo: recortar los subsidios que van a parar a los ricos y a los ciudadanos con buenas conexiones; una vieja causa de la izquierda. Y tercero: reformar los derechos a prestaciones para asegurarse de que se dirigen a las personas que los necesitan y que son sostenibles a largo plazo; una vieja causa de todos los que se preocupan por la salud del Estado.

Diferentes estados tienen oportunidades diferentes. Nigeria tiene más a ganar atacando el capitalismo clientelar que Escandinavia, mientras que China tiene más a ganar con la venta de activos estatales que Gran Bretaña. Para proporcionarles una referencia a nuestras recetas nos concentraremos en el Gobierno más conocido del mundo: el de Washington D.C.

Dejemos que alguien más use la cubertería de plata

La primera causa a defender es la privatización, la pieza más llamativa de la inacabada media revolución de la década de 1980, a ojos de los conservadores. Treinta años después de que en 1984 Margaret Thatcher vendiera British Telecom, es notable la cantidad de *family silver* (la plata de la familia) –tomando prestada una frase de uno de sus aristocráticos críticos, Harold Macmillan– que todavía posee el Estado en forma de empresas, edificios y terrenos. Vender la plata de la familia no sólo es una excelente manera de reducir la

deuda que ahoga a tantos países, también es una buena manera de gestionar mejor la plata.

El capitalismo de Estado no es sólo una especialidad china. A finales de 2012, los treinta y cuatro estados miembros de la OCDE eran propietarios, ya sea totalmente o en gran parte, de más de dos mil empresas con una plantilla de más de seis millones de personas y un valor conjunto de dos billones de dólares; tanto como toda la industria mundial de fondos de inversión. Los gobiernos siguen siendo dueños de grandes porciones de «industrias esenciales», tales como el transporte, la distribución de electricidad y las telecomunicaciones, con el argumento de que constituyen al tiempo bienes públicos y activos estratégicos nacionales; las empresas privadas podrían utilizar su poder de mercado para extorsionar a los consumidores o excluir a los pobres, y los inversores extranjeros podrían comprarlas para disponer de una cabeza de puente en un país extranjero. De hecho, aunque estas objeciones tienen sentido, pueden ser gestionadas por medio de una reglamentación en lugar de por la propiedad.

Estados Unidos está menos abiertamente orgulloso de sus tendencias dirigistas que Francia, donde el Estado es propietario de 60.000 millones de dólares en acciones de empresas de la talla de Renault y France Télécom. Pero el Tío Sam es un Estado capitalista en el armario. ¿Por qué, por ejemplo, es dueño de Amtrak, que se las arregla para ir tropezando de crisis en crisis a pesar de controlar una de las líneas ferroviarias de cercanías más lucrativas del mundo? Una respuesta es que Estados Unidos comenzó por ser dueño de relativamente pocos de los grandes activos que fueron los primeros en ser privatizados en Europa. Tanto sus telecomunicaciones como sus compañías eléctricas ya formaban parte del sector privado. Así que Estados Unidos se perdió la ola de privatizaciones de los años 1980 y 1990, que se extendió a otros tipos de activos. Otros países han privatizado sus oficinas postales, las prisiones y los aeropuertos. Estados Unidos, no; y se nota. Los aeropuertos son un objetivo especialmente tentador para vender: mucho más deteriorados y

peor administrados que sus equivalentes privatizados de Europa y Asia.

La infrautilizada cartera de propiedades inmobiliarias y tierras de Estados Unidos es particularmente extensa. La Oficina de Responsabilidad Gubernamental estima que el Estado es dueño de más de 900.000 edificios por valor de «cientos de miles de millones de dólares». Al menos 45.000 de estos edificios están infrautilizados o directamente no son necesarios. Añadamos a esto que algunos edificios gubernamentales se encuentran en lugares innecesariamente caros, como en el centro de Washington, y llegaremos a la conclusión de que la cartera es aún mayor. Si Francia puede tener el coraje de arrendar a particulares un edificio del Ministerio de Defensa en la Plaza de la Concordia y trasladar a sus ocupantes a oficinas menos lujosas en las afueras de París, seguro que Estados Unidos puede hacer lo mismo. El Departamento de Interior controla 260 millones de hectáreas de tierras a través de la Oficina de Administración de Tierras y otras agencias. Tiene sentido para algunos que estas tierras permanezcan en el sector público: los parques nacionales de Estados Unidos son una de las glorias del país. ¿Pero poseer tierras agrícolas? Es sólo una excusa para subsidios y burocracia. La revolución del gas de esquisto en Estados Unidos ha tenido lugar, casi en su totalidad, en tierras de propiedad privada, a pesar de que el Estado es propietario de gran parte de los lugares con mayores perspectivas: La Green River Formation –la mayor fuente de petróleo de esquisto del mundo– se encuentra en tierras federales. El Instituto de Investigación de la Energía calcula que el desarrollo de esquisto en terrenos federales podría contribuir en 14,4 billones de dólares a la economía en 2050.[5]

Norteamérica no es la única que tiene un tesoro sin explotar de propiedad pública. Dag Detter, que participó decisivamente en el programa de privatización de Suecia, sospecha que en muchas economías avanzadas, sólo el valor de mercado de los bienes propiedad del Estado supera la deuda nacional. En su conjunto, los países de la OCDE bien podrían tener terrenos y edificios por valor

de nueve billones de dólares. Pero la derecha estadounidense, en particular, parece inusualmente lenta a la hora de pensar en la privatización. La ignorancia es una de las razones. El Gobierno de Estados Unidos, especialmente a nivel local, no tiene ni idea de lo que tiene. Otra razón es la obstinación: cuando Barack Obama sugirió vender la Tennessee Valley Authority, una compañía eléctrica que tuvo un papel icónico en el New Deal, prominentes republicanos protestaron. Sería injusto comparar las tierras públicas norteamericanas con Grecia, donde veinte años de esfuerzos para crear un registro correcto de las tierras no ha llevado a ninguna parte, en gran medida debido a lo mucho que se ha construido con la connivencia de los políticos; pero el nexo entre los congresistas republicanos, los ganaderos y el Departamento de Interior no es precisamente saludable. A los herederos de Reagan les vendría bien un poco de su arrojo.

Capitalismo clientelar en el Potomac

Si la privatización es un gran punto muerto de la derecha estadounidense, el de la izquierda son los subsidios para los ricos. Desmontar la red de regalos para los ricos y los poderosos debería estar en lo más alto de la agenda de la América progresista, del mismo modo que patrocinar la realeza era el gran enemigo de John Stuart Mill. Hasta ahora la izquierda se ha concentrado en intentar subir los impuestos en nombre de la redistribución. Sería mucho mejor que se centrara en desmantelar el Estado del bienestar para los plutócratas estadounidenses. Hay dos grandes objetivos. El primero es el capitalismo clientelar: todos esos subsidios para las industrias con buenos contactos. El segundo es el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que, como hemos visto, está masivamente distorsionado por las ayudas a los ricos. Arreglando estas cosas simultáneamente adelgazaríamos a Leviatán y

conseguiríamos que centrara sus energías en las personas que realmente necesitan su ayuda.

El capitalismo clientelar representa el mejor ejemplo de la Ley de Olson. Si el capitalismo de mercado proporciona un modo de convertir el beneficio privado en un bien público, como dijo Adam Smith, el capitalismo clientelar proporciona la manera de convertir los bienes públicos en beneficio privado, llenando los bolsillos de los poderosos, lo que socava la competitividad económica y desvía recursos a una escala enorme.

La industria con la historia más larga de chupar de la ubre del Estado es la agricultura. El Departamento de Agricultura de los EE. UU. distribuye entre 10.000 y 30.000 millones de dólares cada año en subsidios en efectivo a los agricultores (la cantidad varía según el precio de mercado de los cultivos y la frecuencia de los desastres).[6] Los subsidios están sensiblemente dirigidos hacia los grandes productores: el 10 por ciento de los agricultores más importantes recibió el 68 por ciento de todas las subvenciones a los productos básicos en 2010.[7] Los beneficiarios incluyen algunas de las mayores empresas de Estados Unidos, como Archer Daniels Midland, y algunos de los individuos más ricos, tales como Ted Turner, así como algunas personas que no cultivan nada en absoluto, sino que son dueños de tierras que una vez fueron consideradas agrícolas.

Es difícil saber cuál es la consecuencia más perjudicial de todo esto. Los subsidios agrícolas transfieren dinero del contribuyente a los ricos. Distorsionan la economía fomentando el excesivo cultivo de la tierra. Destruyen el medio ambiente. Hieren directamente a los pobres del mundo emergente, a cuyos productos se les cierra la puerta. Arruinan las perspectivas de un acuerdo mundial de comercio. Y generan despilfarro y corrupción. La industria del azúcar, que ha ayudado a generar la epidemia de obesidad de Estados Unidos, tiene una historia de pésimas relaciones con el Congreso, pero aun así los políticos siguen alimentando al lobby. El proyecto de ley de la Agricultura de 2008 añadió una nueva subvención a la

transformación de azúcar de caña en etanol, por la cual el Gobierno compra el «exceso» de azúcar importado que podría suponer una presión a la baja sobre los precios inflados del azúcar y lo vende a los productores de etanol. Es como si las Leyes del Maíz nunca hubieran sido derogadas.

El Instituto Cato, que ha estudiado detalladamente este problema, desenterró una preciosa cita de un intratable congresista en 1932. Señalaba la perversidad del Departamento de Agricultura, «que gasta cientos de millones al año para estimular la producción de productos agrícolas, por todos los medios, desde el riego de tierras baldías hasta los préstamos o subvenciones directas, y al mismo tiempo les advierte de que no hay mercado para sus cultivos, y que deben restringir la producción».[8] Lo único que ha cambiado hoy en día es que los cientos de millones son miles de millones y que la burocracia asociada ha engordado más allá de todo lo razonable. El Departamento de Agricultura de EE. UU. emplea a más de cien mil personas y cuesta alrededor de 150.000 millones de dólares al año.

La mejor excusa que el lobby agrícola norteamericano puede llegar a esgrimir es que los agricultores europeos aún están más mimados. No tiene por qué ser así. Nueva Zelanda acabó por completo con sus subsidios agrícolas en 1984, a pesar del hecho de que es un país cuatro veces más dependiente de la agricultura que Estados Unidos. El cambio levantó una feroz resistencia al principio, pero los agricultores pronto se adaptaron y prosperaron: los agricultores han aumentado su productividad, han desarrollado nichos de mercado como el kiwi y se han diversificado hacia ingresos no agrícolas. ¿Se supone que realmente debemos creer que los agricultores de Estados Unidos son menos independientes e innovadores que sus rivales de Nueva Zelanda?

Si la agricultura es la gran veterana del capitalismo clientelar, la industria de los servicios financieros es el nuevo chico guapo del barrio. Emplea a más lobistas que ninguna otra: cuatro por congresista. Wall Street prácticamente ha cavado un túnel

subterráneo hasta el Tesoro: cuatro de los últimos siete secretarios del Tesoro tenían estrechos vínculos con bancos de inversión. Luigi Zingales, de la Escuela de negocios Booth de la Universidad de Chicago (que dejó Italia en 1988 porque sentía que su país estaba siendo destruido por el amiguismo), calcula que el subsidio implícito que proviene del hecho de que los bancos son demasiado grandes para quebrar se sitúa en 34.000 millones de dólares anuales.[9] Otros dos economistas, Thomas Philippon y Reshef Ariell, aseguran que entre un tercio y la mitad del enorme incremento en los ingresos de Wall Street proviene de rentas en lugar de mejoras en la productividad.[10] El hecho de que quienes trabajan en los mercados de capital puedan consignar sus ingresos como ganancias de capital es particularmente vergonzoso. Y al igual que en la agricultura, este trato especial para las finanzas crea papeleo (sirva como testigo Dodd-Frank) y distorsiona el capitalismo: cada vez más las finanzas se mueven en zonas opacas (*dark pools*) más allá del alcance de los reguladores.

Hay innumerables ejemplos de la captación de subvenciones por los grupos de intereses especiales. Si el Gobierno dejara de subvencionar la producción de combustibles fósiles podría ahorrarse 40.000 millones de dólares a lo largo de la próxima década.[11] El gasto en lobbies en Washington se ha más que duplicado en los últimos quince años. La decisión del Tribunal Supremo de 2010 *Citizens United* ha dado carta blanca a las empresas para gastar libremente en influir en los procesos electorales. Y Estados Unidos no está solo. Whitehall también se está acercando demasiado a determinadas industrias. Los días en que los mandarines británicos se retiraban a sus casas de campo y hacían crucigramas son cosa del pasado. Durante la última década, dieciocho ministros y altos funcionarios públicos han entrado en la nómina de las tres mayores firmas de consultoría de Gran Bretaña, cuyo trabajo incluye ayudar a las empresas a reducir al mínimo sus impuestos y presionar al Gobierno.

Para los progresistas de todo tipo se trata de una enorme oportunidad perdida. La batalla contra el capitalismo clientelar es más antigua que la propia América: el Boston Tea Party fue una protesta contra la East India Company, que estaba usando sus conexiones políticas en Londres para conseguir subvenciones para su té. El Partido Demócrata no sólo ahorraría al Estado un montón de dinero si iniciara una campaña contra el capitalismo clientelar. También se convertiría en un campeón del futuro, de la misma manera que los radicales británicos lo fueron en el siglo XIX cuando se enfrentaron a los sistemas de «caridad pública (*outdoor relief*) para las clases altas» en la forma de las Leyes del Maíz y el clientelismo. Un 77 por ciento de los estadounidenses cree que hay demasiado poder en manos de las corporaciones más grandes y valiosas.[12]

Un objetivo aún mayor para los «Verdaderos Progresistas»[13] es todo el gasto del Estado que se reparte entre los individuos más acaudalados. El sistema tributario de Norteamérica, como hemos visto, está plagado de lagunas y exenciones, cuyo valor en conjunto supera los 1,3 billones de dólares, o el 8 por ciento del PIB. La mayoría de los países benefician de esta manera a los ricos, pero Estados Unidos ha llevado esta generosidad a niveles nunca vistos. Por ejemplo, estableciendo el límite de exención fiscal de las hipotecas en un millón de dólares o permitiendo que la gente se haga seguros de asistencia sanitaria extraordinariamente generosos. Si la exención de la hipoteca se limitara a 300.000 dólares, el déficit se reduciría en 300.000 millones. Por otra parte, el Gobierno podría fijar un límite máximo: establecer que los contribuyentes no puedan reclamar deducciones de más de un 15 por ciento, con ello ahorraría un billón de dólares en diez años. De hecho, todas estas exenciones podrían suprimirse relativamente sin dolor, especialmente si se utilizaran los ingresos para recortar el déficit y bajar los tipos impositivos. Ése es el gran acuerdo (junto con la reforma de los derechos a prestaciones) que Barack Obama intentó llevar al Congreso con los republicanos, sólo para que ambas partes se

retiraran en el último momento. Una vez más, la simplificación es un bien en sí mismo porque pone luz sobre algo que, demasiado a menudo, está envuelto en oscuridad. Una «exención tributaria» no aparece como gasto público, por lo que muy pocos estadounidenses saben cuánto dinero se está gastando el Estado en los ricos y los poderosos.

Recortando derechos a prestaciones

El mayor problema al que se enfrentan los gobiernos es la explosión de derechos a prestaciones, que ha aumentado sin cesar desde la Segunda Guerra Mundial y aumentará aún más en los próximos años debido al envejecimiento de la población. Arreglar la crisis de los derechos a prestaciones no sólo salvará al Estado de la insolvencia, también preservará el contrato social que está en el corazón del Estado del bienestar. Se suponía que el Estado tenía que ayudar a la gente ante problemas y situaciones de las que no eran responsables; en cambio, ha despilfarrado el dinero en los ricos *baby-boomers* que ya han pasado gran parte de sus vidas hartándose en el gran bufet libre del Estado del bienestar.

Aquí el ejemplo estadounidense es particularmente interesante porque muestra tres cosas. La primera es que los derechos a prestaciones son la clave del asunto; han aumentado de menos de la mitad del gasto federal de hace veinte años a alrededor del 62 por ciento en 2012. La segunda es que los problemas pueden fácilmente escapar a todo control. La deuda federal ya es demasiado alta en el 73 por ciento del PIB de 2012 (la deuda pública bruta es del 103 por ciento), pero alcanzará el 90 por ciento del PIB en 2035 si continúan las políticas actuales.[14] La combinación del envejecimiento de la población con el aumento de los costes de la atención sanitaria está provocando una permanente subida del coste de los servicios básicos del Estado como la Seguridad Social (las pensiones), Medicare (atención sanitaria para los ancianos) y Medicaid (atención

sanitaria para los pobres). La tercera es más positiva: se puede recuperar la solvencia del sistema implementando un conjunto de reformas relativamente suave.

La principal obligación del Gobierno federal es la Seguridad Social, que costó 809.000 millones de dólares en 2012, o el 5 por ciento del PIB. El número de beneficiarios crecerá en un millón y medio al año durante las próximas dos décadas; esto llevará el coste a un 5,9 por ciento del PIB en 2031. Se puede arreglar cambiando las reglas. La mayor ganancia provendría de aumentar la edad de jubilación por encima de los sesenta y cinco años. En estos momentos, el jubilado promedio de 65 años de edad, puede esperar vivir otros 19,5 años, en comparación con los 12,7 años para los hombres y los 14,7 años para las mujeres de 1940 (cinco años después de que se creara el sistema en 1935). La edad de jubilación va a incrementarse hasta los sesenta y siete en 2022, con algunas excepciones. Esa edad debería aumentarse hasta los setenta y ligarla al índice de la esperanza de vida, como sucede en Suecia. Esto, a su vez, también impulsará el crecimiento del PIB en un 1 por ciento, según la Oficina Presupuestaria del Congreso, porque habrá más personas trabajando. Las pensiones también deberían subir en relación con la inflación de los precios en lugar de con los aumentos salariales. Y lo ideal sería que hubiera algún elemento de pensiones privadas, como en el modelo de Singapur, donde el Estado proporciona un mínimo pero a los ciudadanos se les permite pagar más con sus ahorros.

Medicare tiene un coste aún más alto; el 3,6 por ciento del PIB en la actualidad, y está previsto que aumente al 5,6 por ciento en 2035. Esto también debe alinearse con la demografía. La edad para acceder a este programa debería aumentar de sesenta y cinco a sesenta y siete. En cuanto al aumento de los costes médicos, ya hemos explicado que hay buenas razones para pensar que se puede revertir reorganizando los hospitales (como el del Dr. Shetty en la India), utilizando equipamientos más sencillos (como el kit que General Electric está produciendo justo en la esquina del Dr. Shetty),

y haciendo que una mayor parte del trabajo lo hagan no doctores, nuevos aparatos y la tecnología. Una Norteamérica verdaderamente radical, sin embargo, debería dejar atrás la confusión del Obamacare y sacar ideas tanto de la nueva Asia como de la vieja Europa.

La idea europea es la de un sistema de pagador único, básicamente en línea con el modelo sueco. Les puede sonar socialista a los fundamentalistas del Tea Party, pero proporcionaría una cobertura universal de una forma transparente y a un coste considerablemente menor que el confuso modelo actual (con su mezcla de prestación pública y sus relaciones con las aseguradoras privadas). Quedaría claro cuánto gasta el Estado y en qué, por lo que habría menos posibilidades de que el contribuyente acabara pagando por, digamos, la cirugía estética a personas que piensan que no son lo suficientemente bien parecidas. Un sistema de pagador único tendría que combinarse con una junta médica independiente para evaluar la relación coste-efectividad de los medicamentos, similar al National Institute for Health and Care Excellence de Gran Bretaña (NICE) (que, en efecto, raciona el cuidado), y con pequeñas cargas a los pacientes para desalentar el uso excesivo. La idea asiática, de nuevo de Singapur, es introducir algún tipo de impuesto vinculado a lo que se pagaría por ello, lo que permitiría a las personas tener cuentas a través del sistema de Medisave. De nuevo Singapur, siempre insiste en que se realice un pequeño pago por cada operación, y en un sistema para identificar a quienes verdaderamente no puedan pagárselo.

La mayoría de la gente acepta que el Estado debe proporcionar un mínimo básico a todos sus residentes en términos de pensión y asistencia sanitaria. Pero también hay otros derechos a prestaciones que plantean cuestiones más difíciles acerca de la equidad. En esto Europa es mucho peor que Estados Unidos; el continente ha caído en el hábito de repartir subvenciones universales, tales como pases de autobús gratuitos y subsidios de calefacción en invierno, sin importarle la capacidad económica de los ciudadanos. La respuesta, en la mayoría de los casos, es comprobar esta capacidad de pago.

Sir Mick y Sir Elton deben ser inmediatamente privados de sus pases de autobús. Otra solución es hacer que las personas paguen más si reciben más de la inversión pública que la sociedad en general. Un estudiante que va a la universidad obtiene una colosal ventaja en el mercado de trabajo. ¿Por qué los contribuyentes más pobres deben subvencionarle?

En lo que es la esencia del Estado del bienestar, proporcionar dinero y servicios a los necesitados y los desempleados, Occidente no tiene que seguir el duro modelo de Lee Kuan Yew para ahorrarse mucho dinero. Hay tres políticas sugerentes. Una de ellas es la condicionalidad. Algunos países de América Latina condicionan las prestaciones a la adopción de buenos hábitos, como enviar a los hijos a la escuela o someterse a chequeos en los centros de salud. Los países más ricos podrían copiar el modelo condicionando los pagos a la disposición de la gente a invertir en educación y formación. La segunda es la reforma de la definición de discapacidad. En Norteamérica la inscripción en el programa de discapacidad de la Seguridad Social ha aumentado del 1,7 por ciento de la población en edad de trabajar en 1970 al 5,4 por ciento. Los estadounidenses se inscriben en los programas de discapacidad cuando se les acaba el subsidio de desempleo, espoleados por médicos que han ampliado la definición de discapacidad. Pero la discapacidad es una terrible trampa. Los sistemas para discapacitados de Estados Unidos no dedican ningún esfuerzo a conseguir que la gente vuelva a trabajar; fueron concebidos en una época en la que las personas enfermas no mejoraban. Sería mucho mejor si tuvieran como objetivo recuperar a personas. Dinamarca sólo concede subsidios por discapacidad si la capacidad de la gente para trabajar se deteriora de forma permanente y ni tan sólo pueden aceptar condiciones laborales flexibles.

La tercera causa es la transparencia. En estos momentos las ayudas y prestaciones se distribuyen a través de muchos sistemas distintos. En Estados Unidos la desgravación fiscal sobre la renta proviene de una fuente diferente de la ayuda a la vivienda, que a su

vez se paga separadamente de la ayuda a las madres con hijos pequeños. La idea propuesta en Gran Bretaña de un solo cheque que muestre cuánto recibe del Estado cada persona es el enfoque correcto. Permite también al Estado establecer un tope. Debería ser imposible para una persona con buena salud vivir de la asistencia social y ganar más que alguien con un trabajo mal pagado. Si lo mismo se hiciera con los variados subsidios del Gobierno para los ricos, quedaría entonces en evidencia lo mucho que algunos consiguen.

La reforma de las prestaciones tiene que incluir algún elemento de mayor responsabilidad por parte de los beneficiarios. La idea de que un servicio público debe ser gratis suena atractiva. Pero en la práctica no ha funcionado. La gente tiene que pagar algo –aunque sea un importe simbólico– por los servicios médicos, para demostrar que no existe tal cosa como una comida gratis. Las personas también deben tener la obligación de participar en programas de recapacitación laboral después de un cierto tiempo en el paro. El sistema de bienestar social fue creado en un momento en el que la mayoría de la gente estaba empleada en trabajos manufactureros repetitivos. El subsidio de desempleo estaba destinado a permitirles salir de apuros hasta que pudieran encontrar otro trabajo, haciendo lo mismo que habían hecho en el pasado. Pero la economía actual está pasando por una fase particularmente disruptiva; las tecnologías de la información están reordenando industrias enteras y la globalización está redistribuyendo el trabajo. Los trabajadores necesitan poner al día sus habilidades si quieren tener la oportunidad de conseguir nuevos empleos.

Esto puede sonar duro o sentencioso. Pero en realidad está en el espíritu del Estado del bienestar original. En su plan para el Estado del bienestar de 1942, el británico William Beveridge mostraba su preocupación por la posibilidad de que se produjera el colapso del Estado del bienestar si subvencionaba la ociosidad o toleraba el abuso. Limitó estrictamente el tiempo durante el que se podía percibir la prestación por desempleo. Impuso comprobaciones de los

ingresos para asegurarse de que los ricos no reclamaran los beneficios que estaban destinados a los pobres. Es mejor ser duro de corazón que blando de cabeza. También es mejor ser justos con las generaciones futuras que empobrecerlas para mimar la generación actual. Los gobiernos han derivado repetidamente el coste de la financiación de programas actuales de ayuda social a las generaciones futuras (que no pueden opinar al respecto). La idea de tomar prestado de las generaciones futuras podría haber tenido sentido cuando las poblaciones crecían y todo el mundo sabía que sus hijos serían más ricos de lo que eran ellos. Ahora que esto ya no es cierto, parece mucho más arriesgado, sobre todo porque el dinero que toma prestado el Tío Sam en este momento no es para financiar infraestructuras o construir escuelas: se va en desgravaciones de impuestos a los capitalistas clientelares y en pagos de prestaciones sociales. No hay nada progresista en eso.

Despierta, Maggie

¿Es factible todo lo que estamos hablando? Muy pocas cosas de las propuestas anteriormente no han sido ya puestas en práctica por otros gobiernos. Pero las reformas individuales funcionan mejor si son parte de una reingenierización general del Estado americano. Las reformas positivas, como los abusos negativos, tienden a autorreforzarse. Un Congreso que estuviera preparado para hacer frente al problema de las prestaciones y a limpiar el sistema fiscal también tendría más probabilidades de introducir cláusulas de caducidad para los nuevos reglamentos y revisar sin contemplaciones los programas de Defensa. La reforma atañe más bien a un cambio de mentalidad que al rediseño de las estructuras.

Esto nos lleva inevitablemente a otra pregunta. Reagan y Thatcher se embarcaron en algo ligeramente parecido, y sin duda cambiaron el debate. Pero sólo consiguieron media revolución. ¿Por

qué esta vez sería diferente? La oportunidad es ahora mayor, mucho más parecida a la revolución victoriana. En dos sentidos.

El más importante es la revolución de la información. Los liberales clásicos estaban en sintonía con la Revolución industrial. Representaban una nueva clase, hambrienta de cambio y convencida de que la historia estaba de su parte. Las grandes mejoras de las comunicaciones, como el desarrollo del ferrocarril y del sistema de correos, hicieron súbitamente a Leviatán más eficiente y más ligero. En lugar de simplemente poner a la venta una oficina a través de un agente y esperar, uno podía controlar el trabajo de un funcionario visitándolo para comprobar lo que estaba haciendo. La revolución de la información también ha cambiado la sociedad, creando una clase de consumidores acostumbrados a la gratificación inmediata, la democratización de la información y, como hemos visto, facilitando la reforma de las funciones nucleares del gobierno como la educación, la salud y el orden público.

La segunda razón tiene que ver con la competencia. Los liberales del siglo XIX veían la vida como una cuestión de competencia al rojo vivo con uñas y dientes. En la década de 1980 la gente temía la Unión Soviética, pero sólo por sus misiles, no por sus proezas económicas. Ahora, como hemos visto, hay una amenaza real que llega desde Oriente. Las compañías asiáticas están derrotando a Occidente no sólo en fuerza bruta de trabajo, sino también en la competencia de cerebros. Y los políticos asiáticos han creado un nuevo modelo que es en muchos aspectos más ligero y más eficiente que el decadente modelo occidental. La competencia puede darles a los políticos el valor para reformar la maquinaria de gobierno.

En consecuencia, tenemos una oportunidad de oro para completar la revolución de la década de 1980: reformar el gobierno desde las raíces y poner la libertad en el centro de las relaciones del Estado con sus ciudadanos. ¿Pero está la democracia a la altura de esta tarea? Hace un par de décadas la gente en Occidente confiaba en que la democracia no sólo era «la peor forma de gobierno con

excepción de todas las demás que se han probado a lo largo del tiempo», según la inmortal frase de Churchill, sino también la mejor forma de gobierno; mucho más capaz de resolver los problemas más apremiantes del mundo que cualquiera de sus rivales. Hoy en día muchas personas se lo están repensando. La democracia parece ser la responsable del problema del gigantismo del Estado. Los políticos sobornan su camino al poder con el dinero de otros y los votantes posponen las decisiones difíciles. La democracia también es cada vez más disfuncional cuando Occidente se enfrenta al problema de la escasez. ¿Puede un sistema democrático enfrentarse realmente a decisiones difíciles? ¿Puede lidiar tanto con la escasez como con la abundancia? La mayor ventaja de Occidente en su batalla con la alternativa asiática empieza a verse cada vez más como una desventaja.

En nuestra conclusión explicaremos que la democracia sigue siendo una gran ventaja para Occidente. A pesar de su desorden, obliga al Estado a responder a las preocupaciones de la gente, al tiempo que le permite aprovecharse de sus talentos. Pero la democracia también necesita ser reformada si queremos que funcione correctamente: impidiendo que complazca sus peores instintos y animando a que exprese los mejores. La cuestión de limitar el gobierno no sólo es una oportunidad para ampliar la libertad, también lo es para restaurar la democracia en todo su potencial.

CONCLUSIÓN

El déficit democrático

«La democracia nunca dura mucho –escribió John Adams, el segundo presidente de Estados Unidos–, pronto se desperdicia, queda exhausta y se muere. Nunca hubo una democracia que no cometiera suicidio.»[1] Esta sombría reflexión, hecha en 1814, puede sonar extraña viniendo de uno de los padres de la primera nación democrática. Pero para Adams y su generación, la democracia estaba lejos de ser una respuesta evidente a los enigmas de la política. La democracia había desaparecido del mundo cuando los macedonios derrotaron a los atenienses en el año 322 antes de Cristo (algunos cantones suizos no suponían un gran movimiento político). El gran experimento político en Europa de dar el poder sin trabas al pueblo, con la Revolución francesa, derivó pronto en derramamiento de sangre y tiranía. La gran preocupación de Adams, sin embargo, era la propia naturaleza humana: «En vano es decir que la democracia es menos vana, menos orgullosa, menos egoísta, menos ambiciosa o menos avariciosa que la aristocracia o la monarquía. De hecho no es cierto y no se muestra en ningún lugar de la historia. Estas pasiones son las mismas en todos los hombres, bajo todas las formas de simples gobiernos, y cuando no se controlan producen los mismos efectos de fraude, violencia y crueldad».[2] El secreto del buen gobierno está en el control de las pasiones humanas, no en desatarlas.

Muchos de los más importantes pensadores de la época de Adams compartían estas preocupaciones. Seguramente, como

educados caballeros que eran, todos habían leído la gran *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides y la oración fúnebre de Pericles que enumera las virtudes de la democracia: cómo consagra el principio de la igualdad de los individuos; la forma en que se apoya en los valores de todos los ciudadanos en lugar de unos pocos privilegiados (a menudo decadentes); cómo inculca el respeto a las instituciones políticas y la voluntad de defender estas instituciones en la batalla. Pero también habían leído el contraataque de Platón en *La República*. A Platón le preocupaba que las masas se movieran por la emoción en lugar de por la razón, y por sus propios intereses a corto plazo en lugar de por la sabiduría a largo plazo. La democracia se convertiría en una «teatrocracia» con hordas vulgares mirando embobadas a los políticos profesionales en el escenario y votando a quienes hacían los discursos más bonitos y las más jugosas promesas.

A estas dudas clásicas, los arquitectos de nuestra Segunda Revolución añadieron una preocupación especial: que la democracia podría aplastar la mayor de todas las virtudes políticas: la libertad individual. En Estados Unidos, Adams y sus compañeros los Padres Fundadores erigieron todo tipo de defensas contra la tiranía de la mayoría. Los senadores eran nombrados para un periodo de seis años para asegurarse de que se focalizaban en el largo plazo. George Washington comparó acertadamente el Senado con una salsera en la que uno vierte el café para que se enfríe. Los magistrados del Tribunal Supremo eran nombrados de por vida. El Bill of Rights enumeraba los derechos individuales que ningún gobierno podía traspasar. En Gran Bretaña, John Stuart Mill se preocupaba por la tendencia de las «masas a predominar sobre los individuos». El espíritu de la época democrática era colectivista: las mayorías obligaban a las minorías a la conformidad, mediante una combinación de presión moral y normas legales. Mill estaba particularmente preocupado por que los disidentes se autocensuraran por temor a destacar entre la multitud o a perder su trabajo.[3] En Francia, Tocqueville estaba igualmente preocupado por

el «despotismo blando» y por la idea de que las sociedades democráticas podían reducir a las personas al mismo nivel de insignificancia: todos iguales, pero todos esclavos del Estado superpoderoso, inducidos a una condición de conformidad sin sentido: «No es en absoluto tiránico, pero frena, enerva, reduce y reprime tanto, que al final cada nación no es más que un rebaño de animales tímidos y trabajadores con el Gobierno como su pastor».[4]

Para Adams, Tocqueville y Mill, la democracia era un mecanismo poderoso pero imperfecto: algo que necesitaba ser diseñado cuidadosamente para aprovechar la creatividad humana, pero también para controlar la perversidad humana, y mantenerlo en buen estado de funcionamiento. Hoy en día pocas personas se hacen estas preguntas básicas acerca de las fortalezas y debilidades del orden democrático. Unos pocos teóricos políticos producen excelentes libros –me viene a la mente *Democracy in Europe*, de Larry Siedentop– pero en su mayor parte el debate popular sobre el tema está muy desgastado. En el vacío está emergiendo una peligrosa paradoja. Por un lado, los votantes tienen escaso respeto por los gobiernos que la democracia les proporciona. En distintos grados, detestan a sus líderes y los consideran corruptos e ineficientes. Por otro lado, asumen que la democracia es, más allá de la crítica, una característica permanente de la vida política. Odian su práctica, pero nunca ponen en duda la teoría.

Esa situación es poco probable que dure. Adams tenía razón: la amenaza a la democracia viene desde dentro, si no de la tentación de cometer suicidio, por lo menos de la tentación de desperdiciarse y agotarse. La democracia se ha convertido en algo demasiado descuidado y autoindulgente en las últimas décadas de prosperidad: está sobrecargada de obligaciones y distorsionada por los grupos de intereses especiales. En el siglo XIX los liberales combinaron la reforma de la maquinaria del Estado con la reforma del sistema de representación; se deshicieron de los burgos podridos y extendieron la franquicia (el derecho a voto) a segmentos cada vez más amplios

de la población. Sus descendientes modernos deben adoptar el mismo enfoque: recortar el Estado y revitalizar la democracia.

Después de 1.000 años, un buen siglo

Para la democracia occidental, al igual que para el Estado del bienestar occidental en general, el siglo xx fue triunfal. En 1900 ni un sólo país tenía lo que hoy se consideraría una democracia: un gobierno salido de unas elecciones en las que todos los ciudadanos adultos podían votar. En el año 2000, Freedom House calificó como democracias a 120 países que cubren el 63 por ciento de la población mundial. Cuando los representantes de más de 100 países se reunieron en el Foro Mundial sobre la Democracia en Varsovia en el 2000 para proclamar que «la voluntad del pueblo» es «la base de la autoridad del gobierno» el ambiente era de fiesta. El Departamento de Estado de los Estados Unidos declaró que «finalmente la democracia ha triunfado».

Pero el triunfo no había sido sencillo. Setenta años antes, el comunismo y el fascismo estaban en auge. Cuando España restauró temporalmente el gobierno parlamentario en 1931, Mussolini lo comparó al regreso a las lámparas de aceite en la era de la electricidad. En 1941, a Franklin Roosevelt le preocupaba que pudiera no ser posible proteger «la gran llama de la democracia del apagón de la barbarie», un miedo repetido durante la Guerra Fría. Pero, eventualmente, la democracia acabó triunfando. Los grandes héroes del final del siglo xx eran héroes de la democracia: pensemos en Nelson Mandela liderando la transición pacífica al gobierno de la mayoría en Sudáfrica, o en Václav Havel construyendo la Revolución de terciopelo en la República Checa. En la introducción de *La democracia en América,* Tocqueville argumentaba que «el esfuerzo por detener la democracia es como luchar contra el mismo Dios».[5] Sustituyamos la palabra «Dios» por «historia» y en 2000 éste era un punto de vista totalmente convencional.

Sin embargo, hoy en día las cosas se ven muy diferentes: el avance de la democracia se ha detenido con un estremecimiento. Freedom House señala que ahora hay una democracia menos en el mundo que en 2001. A la democracia le ha ido especialmente mal en lo que podríamos llamar sus fronteras, donde los países están en proceso de cambio y se está haciendo historia. Horrorizados por el caos que sus potenciales libertades democráticas estaban creando (y nada dispuestos a aceptar el chiste malo de Donald Rumsfeld «Son cosas que pasan» como explicación del saqueo y la destrucción en el Irak liberado), un número preocupante de países ha rechazado la democracia en favor de figuras autoritarias.

De hecho, la historia de la democracia en el siglo XXI ha sido una historia de esperanzas frustradas y promesas incumplidas. Tras el colapso del Muro de Berlín todo el mundo asumió que el bando perdedor abrazaría la democracia. En la década de 1990 Rusia dio algunos pasos embriagados en esa dirección bajo Boris Yeltsin. Pero el último día del siglo XX Yeltsin renunció y entregó el poder a Vladímir Putin; un zar posmoderno que ha sido a la vez primer ministro y presidente en dos ocasiones y que ha neutralizado cualquier oposición, amordazando a la prensa, domesticando a sus principales opositores, y encarcelando a sus más persistentes críticos. La decepción fue aún mayor en Oriente Medio. Se suponía que la invasión de Irak en 2003 iba a marcar el comienzo de la democracia; en su lugar trajo el caos y, eventualmente, un putinesco hombre fuerte. El colapso del régimen de Hosni Mubarak en Egipto en 2011 revivió la esperanza de extender la democracia a Oriente Medio. Pero las elecciones de Egipto no las ganaron activistas liberales (que se dividieron irremediablemente en una miríada *pythonesca* de partidos), sino los Hermanos Musulmanes de Mohamed Morsi, que pronto intentaron manipular la Constitución al tiempo que permitían la desintegración de la economía, hasta tal punto, que muchos aplaudieron cuando el ejército depuso al primer presidente elegido democráticamente en Egipto y mató o encarceló a miles de miembros de los Hermanos Musulmanes. Hoy en día sólo

tres de los veintidós miembros de la Liga Árabe pueden pretender ser democráticos, e incluso Túnez, Libia e Irak todos tienen serios problemas.

Mientras tanto, algunos de los recién llegados más importantes al campo de la democracia están perdiendo brillo. El Congreso Nacional Africano, que ha gobernado Sudáfrica desde 1994, es cada vez más corrupto. Jacob Zuma, el actual presidente, ha utilizado su cargo para acumular una enorme fortuna personal, incluyendo el gasto de 200 millones de rands (20 millones de dólares) de dinero público en su casa particular. Recep Tayyip Erdogan, presidente de Turquía, ha marginado a sus opositores, ha encarcelado a periodistas y trata a sus críticos con desprecio. Viktor Orban, el primer ministro de Hungría, se ha comportado de una forma tan prepotente que la Comisión Europea le ha censurado repetidamente.

Estos retrocesos son todos significativos en sí mismos. Pero adquieren aún más importancia por dos acontecimientos. El primero ha sido el tema del capítulo 6: el auge del Consenso de Pekín con su énfasis en la modernización de arriba abajo y la selección meritocrática. Hemos explicado que este modelo es más vulnerable de lo que parece, pero ha resultado mucho más fácil para otros países dar la espalda a la democracia cuando la mayor economía y la de crecimiento más rápido del mundo es orgullosamente antidemocrática. La segunda cuestión es innegable: la democracia está padeciendo graves problemas en su territorio tradicional.

Necesitamos seriamente una transformación

Tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, toda la vanidad, el orgullo, el egoísmo, la ambición y la avaricia que temía Adams han ocupado el centro del escenario. Los defectos de la democracia se están poniendo en evidencia en sus dos grandes referentes, pero de formas muy distintas. Los problemas de Estados Unidos provienen del hecho de que ejemplifica demasiados de los vicios de la

democracia; por el contrario, la Unión Europea exhibe muy pocas de sus virtudes.

Una de las pocas cosas en que los estadounidenses están actualmente de acuerdo es en que su sistema político es un desastre. Un desastre cada vez más costoso. La Fundación Peterson calcula que, desde 2010, la incertidumbre fiscal, es decir, la parálisis de la Administración, podría haber ralentizado en un punto porcentual el crecimiento del PIB de Estados Unidos e impedido la creación de dos millones de empleos. El mal funcionamiento del sistema también se está cobrando un peaje en la imagen de Estados Unidos en el exterior y, por extensión, en la imagen de la democracia. El politiqueo se acababa al llegar a las orillas del mar. Ya no es así: los demócratas acusaron duramente a George W. Bush de ser un belicista; ahora los republicanos acusan con igual dureza a Barack Obama de ser un pacifista. Todo esto molesta profundamente a los aliados de Estados Unidos e incluso a sus rivales. Para uno de los hombres más poderosos de China, que sigue Washington de cerca y le gusta citar a Tocqueville, la idea de que los políticos pisoteen su propia política exterior es una de las cosas más enigmáticas de Estados Unidos.

¿Por qué sucede esto? Algunos de los problemas de Estados Unidos provienen del hecho de que su democracia es demasiado democrática, demasiado propensa a las emociones que detestaban Platón y Mill. Las peleas sobre el presupuesto que han llevado recientemente a Washington, dos veces, al borde de la suspensión de pagos, provienen en parte de que los políticos han hecho lo que sus votantes querían que hicieran. Muchos demócratas no quieren recortar el gasto en absoluto, al igual que muchos republicanos no quieren aumentar ni un ápice los impuestos. Estados Unidos es un país polarizado y la *teatrocracia* de Washington meramente lo refleja. Sin embargo, los problemas de Washington han sido exacerbados por tres peculiaridades estructurales.

La primera es una fortaleza que corre el peligro de convertirse en una debilidad. El sistema de contrapesos de Estados Unidos sigue

cumpliendo su principal función de impedir la tiranía de la mayoría, pero a un gran coste en términos de eficiencia e incluso de justicia. ¿Los fundadores realmente querían que fuera tan fácil para un senador de Wyoming (población 576.412 habitantes) frustrar la voluntad del pueblo, al menos tal como lo definen los senadores que representan a los otros 315 millones de personas? En cuanto a la idea de que el filibusterismo y otros mecanismos dilatorios obligarían a los partidos y «facciones» a llegar a un compromiso, también parece anticuada ahora que la política estadounidense moderna está imbuida de fiebre ideológica. En 2010, Mitch McConnell, el líder republicano del Senado, dijo que «la cosa más importante que queremos lograr es que el presidente Obama sea un presidente de un solo mandato». El *National Journal* calcula que el actual Congreso es el más ideológicamente polarizado de la historia, con el senador republicano más ideológicamente liberal, más conservador que el demócrata más conservador. En un momento en el que el grado de solapamiento ideológico entre las partes es cero, los filibusterismos, aplazamientos y otras peculiaridades del procedimiento del Congreso, que se suponía que iban a ser utilizadas sólo como último recurso, se usan ahora con el menor pretexto. En las seis décadas entre 1949 y 2008, tan sólo sesenta y ocho nombramientos presidenciales fueron bloqueados por el Senado. Entre enero de 2009 y noviembre de 2013, cuando los demócratas finalmente cambiaron el procedimiento filibustero, fueron bloqueados setenta y nueve de los cargos nombrados por Barack Obama, lo que obligó al presidente a nombrar personas aprovechando que el Senado había suspendido las sesiones (en sí, una especie de abuso de poder).[6] Obama tuvo que luchar contra los senadores republicanos para que le permitieran nombrar a Chuck Hagel como secretario de Defensa, a pesar de que Hagel era, al mismo tiempo, un veterano militar condecorado y un ex senador republicano. Aun teniendo en cuenta la reforma de 2013, el sistema político estadounidense sigue dando extraordinario poder individual a los políticos para poner palos en las

ruedas. Sigue siendo lo que Francis Fukuyama denominó una «vetocracia».

Mill y Tocqueville se habrían puesto nerviosos lidiando con el sistema de pesos y contrapesos diseñado para proteger la libertad. Los otros dos problemas estructurales, la manipulación de los distritos electorales (*gerrymandering*) y el dinero en la política, pese a que tengan algún tipo de protección en la Constitución, parecen ahora lo más ajeno a cualquier idea de libertad. De hecho, apestan a «Vieja Corrupción».

Gerrymandering es simplemente el nombre moderno para los antiguos burgos podridos. El hecho de que tan pocos escaños en el Congreso sean realmente objeto de competencia entre los partidos, junto con un sistema de primarias de partido cerradas, sólo afianza el extremismo: todo lo que les importa a la mayoría de los políticos es agradar a los grupos de interés más poderosos de sus partidos. Esto concede cantidades desproporcionadas de poder a los grupos de presión tales como los funcionarios de prisiones de California, que pueden centrar su artillería en una de las partes, y a fanáticos ideológicos, que pueden ignorar la opinión mayoritaria de la sociedad. Pero el problema de fondo es que el *gerrymandering* es injusto. Distritos delineados de forma delirante crean la impresión de que la democracia estadounidense es un juego de azar diseñado por los propios protagonistas en beneficio propio. El problema persistirá siempre y cuando a los políticos se les siga permitiendo establecer sus propias circunscripciones electorales. Lo más útil sería simplemente entregar la redistribución de distritos a una comisión independiente, lo que ya ocurre en algunos estados.

El tercer problema es el dinero. Los políticos estadounidenses están cada vez más divididos por cuestiones ideológicas, pero están unidos en su búsqueda de billetes verdes. En las elecciones de 2012, Barack Obama gastó 1.100 millones de dólares en su campaña por la presidencia y Mitt Romney gastó 1.200 millones. El coste total combinado de las elecciones presidenciales y al Congreso fue de casi 6.300 millones dólares, el doble de la cifra del 2000.[7] Los candidatos

al Senado y al Congreso se pasan la vida pidiendo dinero para pagar a sus *spin doctors*, asesores de imagen y consultores políticos para conseguir ser reelegidos. Washington D.C. es el hogar de cerca de 12.000 lobistas (más de 20 para cada miembro del Congreso), que costaron a sus clientes 2.400 millones de dólares en 2012.[8] Estos lobistas no sólo son responsables de pecados obvios como conseguir buenos acuerdos para sus clientes. También se suman a la complejidad de la legislación: cuanto más enrevesada es una ley, más fácil es introducir de escondido privilegios especiales. Está muy bien defender este gasto político como un ejercicio constitucionalmente protegido de la libertad de expresión, pero crea la impresión de que la democracia estadounidense está a la venta; que los ricos tienen más poder que los pobres; que se intercambian favores y cierran tratos. No importa cuántas veces los políticos estadounidenses y los donantes a sus campañas insistan en que no están amañanando componendas; cualquier estudio de la psicología humana, por no hablar de cualquier DVD de *El Padrino*, sugiere que los «regalos» crean obligaciones y expectativas por ambas partes.

La doblez del discurso en defensa de estas prácticas es bastante grotesca, pero los problemas de la democracia estadounidense son, en su raíz, los de una buena democracia que ha acabado mal. Teddy Roosevelt estaría horrorizado por la influencia del dinero y los grupos de interés, pero también detectaría la oportunidad política que hay en la limpieza de los establos de Augías de Norteamérica. Por el contrario, los problemas de la Unión Europea son mucho más profundos. La UE nunca tuvo mucha democracia, para empezar, y sin duda no tiene mecanismos para producir un Teddy Roosevelt que limpie el sistema.

La UE comenzó como un proyecto de las élites. Después de haber visto como su continente era destruido por las pasiones populares, los líderes europeos quisieron diseñar una máquina que mantuviera esas pasiones bajo control. A medida que la Unión ha adquirido más y más sustancia, han hecho algunos tímidos intentos para arreglar el «déficit democrático» de Europa, pero «sin mucho

entusiasmo» sería la expresión. El principal símbolo de esta democracia es el Parlamento Europeo, ampliamente ridiculizado como un vehículo para políticos en desuso y partidos de protesta. Es sintomático que la decisión más trascendente de la Unión en la posguerra, la introducción del euro en 1999, se adoptó sin ningún tipo de contribución democrática. Los líderes europeos consideraron que debían conseguir la aprobación popular del Tratado de Lisboa de 2007, que consolidaba el poder de Bruselas, pero en una finta que recuerda la frase de Bertolt Brecht sobre «disolver el pueblo y elegir otro» se dieron por vencidos cuando los ciudadanos comenzaron a votar en sentido equivocado. Durante los días más oscuros de la crisis del euro, el Banco Central Europeo amplió su cartera en tres billones de euros, una cifra casi tan grande como todo el PIB de Alemania. Era, probablemente, lo que había que hacer, pero se hizo sin ninguna consulta. Bruselas pronto reclamará el poder de inspeccionar y vetar los presupuestos nacionales. De nuevo, esto parece lógico, pero es difícil encontrar de dónde procede el mandato democrático.

La dinámica antidemocrática de Europa también está envenenando las democracias nacionales que tiene por debajo. En el apogeo de la crisis del euro, Italia y Grecia fueron intimidadas y avergonzadas sustituyendo sus gobiernos elegidos democráticamente por dirigentes tecnocráticos en las personas de Mario Monti y Lucas Papademos. La Unión Europea se está convirtiendo en un caldo de cultivo para partidos populistas que pretenden hablar en nombre de «los despojados, de aquellos a quienes se les miente» y contra las élites arrogantes e incompetentes. Geert Wilders, el líder del Partido para la Libertad de Holanda, clama contra «este monstruo llamado Europa». Marine Le Pen, la líder del Frente Nacional de Francia, compara la UE con la antigua Unión Soviética, condenada a colapsarse «bajo el peso de sus propias contradicciones». Amanecer Dorado, de Grecia, está poniendo a prueba hasta qué punto las democracias pueden tolerar partidos de estilo nazi. Un proyecto que fue diseñado hace medio

siglo para controlar a la bestia del populismo europeo, está en realidad insuflándole vida de nuevo.

De la disfunción democrática a la democracia enferma

La Unión Europea es un ejemplo extremo del problema más profundo de la «democracia representativa» que ha crecido en el medio de los estados-nación. Los votantes eligen representantes nacionales de partidos nacionales para puestos nacionales, y esos representantes mueven las palancas del poder nacional. Ahora, este modus operandi parece un poco anticuado. Está amenazado desde arriba y desde abajo, y a menudo por buenas razones.

Desde arriba, la globalización está cambiando profundamente las políticas nacionales. Los políticos nacionales han cedido cada vez más poder, por ejemplo, sobre el comercio y los flujos financieros, a lo que vagamente podría llamarse el capitalismo mundial. O bien han compartido soberanía en distintos organismos supranacionales, como la Organización Mundial del Comercio o, de hecho, la Unión Europea, o han entregado el poder a través de los tecnócratas, particularmente a los bancos centrales, para conseguir la confianza de los mercados. Hay una lógica implacable para gran parte de esto: ¿cómo puede un solo país enfrentarse a un problema como el cambio climático? También ha habido un noble elemento de autocontrol: si usted es un político nacional la mejor manera de resistir a los cantos de sirena de imprimir cada vez más billetes es atarse al mástil y dejar que Janet Yellen, la presidenta de la Reserva Federal Norteamericana, lo haga por usted.

Hay desafíos igualmente potentes que llegan desde abajo, desde naciones separatistas como los catalanes y los escoceses, de Estados de la India, de provincias chinas, de alcaldes de ciudades estadounidenses. Tratan de recuperar los poderes que entregaron a los estados nacionales durante la gran época de la centralización. También hay una gran cantidad de lo que Moisés Naím llama

«micropoderes», desde las organizaciones no gubernamentales a los grupos de presión, que están desintermediando la política tradicional. Internet está derribando barreras, por lo que es más fácil organizar y agitar. En un mundo donde la gente ahora está acostumbrada a elegir y votar con un clic, la democracia parlamentaria, en la que las elecciones tienen lugar sólo cada tantos años, parece cada vez más anacrónica. Douglas Carswell, un miembro del Parlamento británico, compara la política tradicional a HMV, una cadena británica de tiendas de discos que quebró en un mundo donde la gente compra las canciones a través de iTunes.[9]

El mayor desafío desde abajo llega de los propios electores. La gran preocupación de Platón sobre la democracia –que los ciudadanos «vivirán al día, disfrutando de los placeres en cada momento»– ha acabado siendo profética. Un indicador aproximado de la falta de interés público en el largo plazo en Estados Unidos es el gasto en inversiones públicas: cayó del 5 por ciento del PIB a mediados de la década de 1960 a alrededor del 3 por ciento en la década de 2000. Ahora que los tiempos son más duros, los votantes simplemente se han hecho más cínicos sobre los políticos; tal vez el ejemplo más extremo es el que llega de Islandia: el llamado irónicamente Mejor Partido consiguió los votos suficientes en 2010 para gobernar en coalición el Ayuntamiento de Reykiavik (lo que equivale en la práctica a gobernar Islandia) con la promesa de que traicionaría sus promesas y sería abiertamente corrupto. La militancia en los principales partidos nacionales se ha derrumbado; en el caso de Gran Bretaña ha pasado del 20 por ciento de la población en edad de votar en 1950 a sólo el 1 por ciento en la actualidad. Los partidos políticos cada vez tienen más difícil conseguir mayorías: en 2012 sólo cuatro de los treinta y cuatro países de la OCDE tenían gobiernos con mayorías absolutas en el Parlamento.

Tal cinismo podría ser saludable si la gente quisiera poco del Estado. Pero sigue queriendo mucho. El resultado puede ser una mezcla tóxica e inestable: la dependencia del gobierno por un lado y

el desprecio por el gobierno por otro. La dependencia fuerza al Gobierno a crecer más de la cuenta y sobrecargarse, mientras que el desdén despoja al Gobierno de su legitimidad y convierte cada revés en una crisis. La disfunción democrática va de la mano con la democracia enferma.

Capitalismo, globalismo y democracia

Estos fallos plantean una gran pregunta: ¿es la democracia realmente la ola del futuro? La afirmación de la inevitabilidad de la democracia se basa en dos supuestos, ninguno de los cuales John Adams se habría apresurado a aceptar. El primero es que la democracia es un credo universal: todo lo que hay que hacer es eliminar la tiranía y la democracia echará raíces. El segundo es que la democracia y el capitalismo son gemelos: la libre elección en lo político sólo puede florecer con la libre elección en lo económico. Estos supuestos se encontraban en el núcleo del famoso ensayo de Fukuyama sobre *El fin de la Historia* de 1989. Pero en la última década y media ambos han pasado por pruebas y han fallado.

La democracia puede ser una «aspiración universal», como Tony Blair, George W. Bush y otros aseguran, pero es una práctica cultural enraizada. Fue inventada en la antigua Grecia y redescubierta desde mediados del siglo XIX en adelante en Europa occidental. Los países occidentales casi invariablemente introdujeron el voto universal sólo después de que hubieran creado sofisticados regímenes políticos con poderosos sistemas legales y arraigados derechos constitucionales; y lo hicieron en culturas que valoraban las nociones de los derechos individuales. Incluso así, estuvieron plagados de graves problemas. La mitad de Europa se rindió al autoritarismo en las décadas de 1920 y 1930. Desde esa perspectiva, no es sorprendente que la democracia se marchitara tan rápidamente en Rusia y Egipto.

El vínculo entre la democracia liberal y el capitalismo liberal también está lejos de ser automático, un problema que los

economistas han sido mucho más rápidos en reconocer que los políticos. A James Buchanan y otros teóricos de la «elección pública» les preocupaba que los políticos democráticos siempre les consintieran todo a sus electores, y causaran así déficits y no invirtieran en infraestructuras, una preocupación que ha resultado ser espectacularmente exacta. Dani Rodrik sostiene que los Estados nacionales modernos se enfrentan a un trilema: no pueden ejercer simultáneamente la democracia, la autodeterminación nacional y la globalización económica. En el periodo de posguerra sacrificaban la globalización en nombre de la democracia y de la soberanía nacional. En opinión de Rodrik ahora cada vez más están sacrificando la democracia y la soberanía nacional en favor de la globalización.

También está el problema de la desigualdad que inevitablemente crea el capitalismo. Louis Brandeis, el gran juez del Tribunal Supremo estadounidense, dijo en cierta ocasión que «podemos tener una sociedad democrática o podemos tener una gran concentración de riqueza en manos de unos pocos. Lo que no podemos tener es ambas cosas». La edad de oro de la democracia occidental tuvo lugar posiblemente durante el largo boom de la posguerra, cuando las desigualdades se comprimieron relativamente y los estados-nación ofrecían el pleno empleo y cada vez más prestaciones sociales. La democracia ha parecido menos dorada cuando demasiada parte del botín ha ido a parar al 1 por ciento de la sociedad. Como ha señalado nuestro colega Philip Coggan, esta contradicción, como muchas otras, fue manejable en la era del más, cuando la economía crecía y era fácil para los gobiernos y sus ciudadanos pedir prestado. Pero la crisis financiera de 2007-2008 lo detuvo. En la era del menos, la democracia sufre una mayor presión.

Eso no quiere decir que esté al borde del colapso, y mucho menos que el autoritarismo al estilo chino esté a punto de llegar al ayuntamiento más cercano. La democracia es un sistema extraordinariamente adaptable: creó Estados del bienestar a principios del siglo xx cuando la gente consiguió el derecho a voto.

Todavía ofrece a los ciudadanos una forma pacífica de echar a los incompetentes y reclutar nuevo talento de todos los sectores de la sociedad. Refuerza los derechos humanos y alienta la innovación. Quizá, fundamentalmente, la gente la quiere, por lo que lo más probable es que los chinos sigan a los taiwaneses y a los surcoreanos: a medida que se hacen más ricos, van a exigir más libertades. Pero eso no es excusa para no hacer nada en Occidente, o para ser complacientes sobre el daño que pueden hacer los demonios que ahora acechan a la democracia occidental. De nuevo, existe un riesgo. Al permitir la decadencia de sus democracias, los gobiernos occidentales han defraudado a su propia gente. Pero al igual que con la cuestión más importante sobre el Estado mismo, también aquí hay una oportunidad.

Rediseñar y revisar

El relato que hicimos anteriormente sobre cómo arreglar la maquinaria del Estado también se aplica a la maquinaria de la democracia. Hay un montón de cosas prácticas que los políticos democráticos más dinámicos de todas las tendencias deberían poner en marcha. Ya hemos mencionado varias, como obligar a los políticos estadounidenses a que acepten las circunscripciones establecidas por comisiones independientes, no manipuladas por ellos mismos. Los países europeos también tienen obvios problemas que arreglar. España da demasiado poder a sus regiones; Italia tiene demasiados diputados (que retribuidos en exceso) y dos cámaras de igual poder. Gran Bretaña ya tiene una comisión que define los distritos electorales, pero su sistema todavía concede mayor poder electoral a los escoceses que a los ingleses en Westminster, pese a que los escoceses ya tienen ahora su propio parlamento.

Pero los reformadores deben embarcarse en un proyecto mayor. La clave para revivir el espíritu democrático radica en revivir el espíritu de un gobierno limitado. El gran problema de Occidente no

es sólo que ha sobrecargado al Estado con obligaciones que no puede cumplir; ha sobrecargado a la democracia con expectativas que tampoco pueden alcanzarse. Este libro ha demostrado repetidamente cuánta verdad hay en las dos grandes críticas de Platón a la democracia: que los votantes pondrían su satisfacción a corto plazo por encima de la prudencia a largo plazo y que los políticos tratarían de sobornar su camino al poder como lo han hecho prometiendo derechos que tendrán que pagar las futuras generaciones. Un Estado más ligero, uno que se limitara a sí mismo por medio de reglas limitadoras, sería un Estado más sostenible.

Una vez más, cada vez que la gente ha analizado detenidamente los problemas de la democracia, se han centrado en la automoderación como parte de la solución. El Gobierno limitado era la pieza central de la Revolución americana. «Cuando hay que enmarcar un Gobierno que ha de ser administrado por hombres sobre otros hombres –argumentaba James Madison en *The Federalist Papers*–, la gran dificultad radica en lo siguiente: en primer lugar hay que habilitar al Gobierno para que controle a los gobernados; y en segundo lugar obligarlo a controlarse a sí mismo.» Los Padres Fundadores de Estados Unidos dedicaron un montón de energía a pensar esto: de ahí todo el sistema de controles y equilibrios. Gobierno limitado también fue parte integral del relanzamiento de la democracia después de la Segunda Guerra Mundial. Para Reinhold Niebuhr, Carl Friedrich y los constructores constitucionales de la posguerra, era crucial que los gobiernos se controlaran a sí mismos. La Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establecen derechos y normas que los países no podían vulnerar incluso si una mayoría quería hacerlo. La de la República Federal de Alemania, en parte redactada por Friedrich, estaba modelada a imagen de la de Estados Unidos.

Estos controles se basaban en el miedo a la tiranía de reyes codiciosos y dictadores locos por el poder. El peligro para la salud de la democracia hoy en día, al menos en Occidente, se presenta de

tres formas más sutiles. La primera es que el Estado va a seguir creciendo, reduciendo gradualmente la libertad. La segunda es que el Estado va a entregar cada vez más poder a los grupos de presión, algo que es mucho más fácil cuando el Estado se expande. El tercer peligro es que el Estado va a seguir haciendo promesas que no puede cumplir, ya sea mediante la creación de prestaciones que no puede pagar o comprometiéndose a metas inalcanzables, como la abolición de terrorismo o acabar con la pobreza, objetivos que terminan en grandes fracasos. En todas estas áreas el Estado se desborda y sobrecarga sus credenciales democráticas. Es el momento de poner de nuevo «liberal» en la «democracia liberal», para persuadir tanto a los votantes como a los gobiernos de que acepten restricciones a la tendencia natural del Estado a sobrepasarse a sí mismo.

En la práctica, ¿qué tipo de restricciones significa? Una parte es bastante obvia. Los gobiernos pueden actuar con moderación poniéndose una camisa de fuerza, como hicieron los suecos estableciendo que su presupuesto debía equilibrarse dentro de ciclos económicos y comprometiéndose a financiar adecuadamente sus prestaciones (con las pensiones vinculadas a la esperanza de vida). La mayor moderación de todas, y una que hace tiempo que debería existir en todo Occidente, es la introducción de cláusulas de extinción. En este momento, las leyes y reglamentos son como los vampiros: una vez creados, son imposibles de matar. Un sistema en el que cada ley expirara después de diez años, incluidas las cláusulas de autocontrol por las que aquí hemos abogado, obligaría a los gobiernos a mantenerse bajo control.

Las otras dos formas para que los políticos se contengan se basan en hacer un mejor uso de las dos fuerzas que actualmente socavan la democracia representativa. Las presiones desde arriba y desde abajo –desde la globalización por un lado y de los votantes movilizados por otro– están aquí para quedarse. Los políticos nacionales tienen que encontrar la forma de establecer un equilibrio

entre estas fuerzas, entregando algunos poderes a los tecnócratas y otros a los «micro-poderes» de Naím.

En el frente económico, delegar algunas decisiones a los tecnócratas (o a comités de sabios) tiene sentido. Dar el control de la política monetaria a los bancos centrales independientes ha sido un éxito: redujo las tasas de inflación en Occidente del 20 por ciento o más en la década de 1980 a casi nada hoy en día. Dar el control de la política fiscal a comisiones independientes podría ayudar a conservar bajo control los derechos a prestaciones. En los últimos años, la mejor oportunidad de restaurar la salud fiscal de Estados Unidos la proporcionó la Comisión (Alan) Simpson y (Erskine) Bowles, que incluía políticos de ambos partidos y recomendó reformar el código fiscal para reducir los tipos básicos y también eliminar o reducir varias exenciones, como la deducción de intereses hipotecarios. Lamentablemente fue bloqueada.

¿Es posible que muchas de estas limitaciones, especialmente la externalización de algunas decisiones a terceros, aumenten la amenaza de la tecnocracia? Sí, lo es. Pero ese riesgo puede reducirse si esta delegación se hace con moderación, sólo en unas pocas grandes decisiones, y el proceso de delegación es abierto y transparente. Los votantes saben que los bancos centrales fijan sus tasas de interés y que pueden leer todos los detalles en línea. Otra manera de evitar cualquier deriva hacia la tecnocracia es canalizar el poder en dirección opuesta: hacia abajo, hacia los votantes, especialmente hacia los gobiernos locales.

Un tema recurrente a lo largo de este libro ha sido que el gobierno es mejor cuando más cerca está de las personas ante las que tiene que rendir cuentas (los alcaldes reciben regularmente el doble de aprobación de la que reciben los políticos estatales en las encuestas) y cuando trabaja con la ayuda de la tecnología. E-comunidades como la británica Mumsnet animan a gente «no política» a que tomen interés por los problemas políticos, como el etiquetado de alimentos o las políticas de atención a la infancia. Los finlandeses, que están buscando formas de impedir a su Gobierno

que gaste demasiado, también han experimentado con muchas maneras de devolver poder y han puesto en marcha la e-democracia. Las decisiones sobre los sistemas de pensiones pueden ser dejadas a los tecnócratas (previa aprobación parlamentaria), pero las decisiones sobre el centro comunitario local podrían ser tomadas por medio de la «democracia líquida». Algunas de las reformas de California también encajan en este patrón, llamando a expertos tecnocráticos para algunos problemas, tales como el *gerrymandering*, y tratando al tiempo de ampliar la democracia mediante la apertura de las primarias a todos los ciudadanos interesados. Tocqueville puso un ejemplo perfecto para la democracia local: «Las instituciones locales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance de la gente, enseñan a las personas a valorar su disfrute pacífico (...). Se comparten los sentimientos y las opiniones, el corazón se agranda y la mente humana se desarrolla sólo mediante la influencia recíproca de los hombres entre sí».[10]

Unidos al final

La cuarta revolución es acerca de muchas cosas. Es acerca de cómo aprovechar el poder de la tecnología para proporcionar mejores servicios. Es acerca de encontrar ideas inteligentes en todos los rincones del mundo. Es acerca de deshacerse de prácticas laborales obsoletas. Pero básicamente consiste en resucitar el poder de dos grandes ideas liberales.

Es acerca de revivir el espíritu de libertad, poniendo más énfasis en los derechos individuales y menos en los derechos sociales. Y es acerca de revivir el espíritu de la democracia disminuyendo las cargas del Estado. Si el Estado promete demasiado, crea destemplanza y dependencia entre los ciudadanos, sólo reduciendo lo que promete, la democracia será capaz de expresar sus mejores valores de flexibilidad, innovación y resolución de problemas. Ésta es

una lucha enormemente importante. La democracia es la mejor salvaguarda de los derechos fundamentales y las libertades básicas. También es la mejor garantía de innovación y resolución de problemas. Pero luchar contra sus peores instintos será difícil.

Las tres revoluciones que hemos narrado en este libro fueron luchadas muy duramente. Los revolucionarios tuvieron que poner en cuestión supuestos muy arraigados en el tiempo y soñar con un mundo muy diferente, a menudo ante la fuerte oposición de quienes estaban en el corazón mismo del Estado. Hobbes definió un mundo en el que el poder no lo justificaban ni Dios ni el linaje, sino su capacidad para resolver el problema del orden público. Los grandes constructores de naciones de la primera Europa moderna tuvieron que enfrentarse a señores espirituales y temporales celosos de sus privilegios. También tuvieron que crear una máquina administrativa en un mundo en el que los viajes eran difíciles y los funcionarios educados, escasos. Mill imaginó un mundo en el que el poder estaba limitado por la libertad individual. Los grandes reformadores de los siglos XVIII y XIX mantuvieron una larga batalla contra las fuerzas de la Vieja Corrupción que tanto se beneficiaba del viejo orden. Beatrice Webb repensó los supuestos de su infancia sobre los males de la intervención estatal. Los socialistas de principios del siglo XX fueron furiosos constructores de instituciones, creando el Estado del bienestar moderno, con sus escuelas, hospitales, y el subsidio de desempleo, en un contexto de extrema desconfianza.

Sin embargo, cada una de estas revoluciones trajo enormes beneficios. La temprana Europa moderna se convirtió en el continente más dinámico del mundo. La Inglaterra victoriana creó un Estado liberal que proporcionaba mejores servicios a un coste menor que la Vieja Corrupción, supervisó la transición a la democracia de masas con escasa intrusión y gobernó un vasto imperio de forma muy barata. El Estado del bienestar proporciona seguridad tangible a millones de personas en un mundo que podría ser terriblemente duro.

La cuarta revolución no será más fácil. Lo demuestra el medio éxito de las reformas Reagan-Thatcher. Forzará a muchos occidentales a repensar dos cosas que son consideradas ampliamente como bienes evidentes: el Estado del bienestar y la práctica de la democracia. Pero eso es sólo porque se han vuelto autodestructivos en los últimos tiempos. El Estado del bienestar se ha desbordado y la democracia se ha convertido en autoindulgente, banal y también, a menudo, corrupta. Convencer a la gente de que un Estado más ligero, que ofrece menos prestaciones, será más fuerte, va a ser difícil; también imponer reglas de contención sobre la democracia. Habrá un montón de oportunidades para la demagogia por parte de los grupos de presión. Los parlamentarios no renunciarán fácilmente a sus burgos podridos; el capitalismo clientelar luchará duramente para conservar sus subvenciones.

Pero los reformadores deben seguir adelante, aferrándose a los tres grandes innegables de su causa. El primero es que el coste de la inacción es alto, tanto como si la Europa moderna se hubiera negado a construir las máquinas de Estado o si la Europa de principios del siglo xx se hubiera negado a proporcionar servicios para sus pobres. Sin reforma, el Estado del bienestar moderno se hundirá bajo su propio peso: ya está fallando en ayudar a las personas que más lo necesitan, prodigando su generosidad a intereses creados privilegiados. Y la democracia se consumirá como predijo John Adams. El segundo innegable es la oportunidad. Las recompensas por llevar adelante la Cuarta Revolución serán extraordinarias; cualquier Estado que aproveche las fuerzas innovadoras más poderosas de la sociedad pasará por delante de los demás. Y, por último: tienen la historia de su lado. Esta revolución es sobre la libertad y los derechos del individuo, que es la tradición que impulsó, primero a Europa y luego a Estados Unidos hacia delante. Occidente ha sido la región más creativa del mundo porque repetidamente ha reinventado el Estado. Tenemos toda la confianza de que lo puede hacer de nuevo, incluso en estos tiempos difíciles.

Notas

INTRODUCCIÓN

1. «Politics and the Purse» «Daily Chart», *The Economist*, 19 de septiembre de 2013.
2. Alexander Hamilton, «The Federalist Number One», en *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter, ed. (Nueva York: New American Library, 1961), pág. 1.
3. Boyd Hilton, *A Mad, Bad, and Dangerous People? England 1783-1846* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pág. 558.
4. Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective* (Nueva York: Cambridge University Press, 2000), pág. 6, y «Economic Outlook», OECD, enero de 2013.
5. Neil King y Rebecca Ballhaus, «Approval of Obama, Congress Falls in New Poll», *Wall Street Journal*, 24 de julio de 2013. Basado en una encuesta del *Wall Street Journal* / NBC de julio de 2013.
6. Francis Fukuyama, «The Middle-Class Revolution», *Wall Street Journal*, 28 de junio de 2013.
7. Gurcharan Das, *India Grows at Night: A Liberal Case for a Strong State* (Nueva York: Allen Lane, 2012).
8. El valor de la deuda doméstica se situó en 70 billones de dólares; los bonos del Estado representaron el 61 por ciento. «Bond Markets», Financial Markets Series publicado por TheCityUK, Londres, octubre de 2012.
9. «Working-Age Shift», *The Economist*, 26 de enero de 2013.
10. Dos optimistas sagaces son Martin Wolf («The Reality of America's Fiscal Future», *Financial Times*, 22 de octubre de 2013) y Lawrence Summers («The Battle over the US Budget Is the Wrong Fight», *Financial Times*, 13 de octubre de 2013).
11. Ezra Klein, «The U.S. Government: An Insurance Conglomerate Protected by a Large, Standing Army», *Ezra Klein: Economic and Domestic Policy, and Lots of It* (blog), WashingtonPost.com, 14 de febrero de 2011.
12. Merkel usó estas cifras en comentarios en el World Economic Forum en enero de 2013.
13. John Maynard Keynes, *The End of Laissez-Faire* (Londres: Hogarth Press, 1927). Fue primero pronunciado como una conferencia en la Universidad de Oxford en 1924.

CAPÍTULO 1. THOMAS HOBBES Y LA EMERGENCIA DEL ESTADO-NACIÓN

1. Uno de nosotros (AW) fue colega de Finer cuando estaba escribiendo su libro y todavía recuerda con asombro la determinación del pequeño hombre por escalar la enorme montaña que se había fijado y su entusiasmo en debatir sus conclusiones de cada día durante el almuerzo, el té, la cena y las copas nocturnas.
2. Virginia Woolf, «Mr Bennett and Mrs Brown», en *The Hogarth Essays* (Londres: Hogarth Press, 1924).
3. No está claro si *Leviathan* fue publicado a finales de abril o a principios de mayo. Los libros empezaron a ser vistos en las librerías en mayo.
4. George Will, *Statecraft as Soulcraft: What Government Does* (Nueva York: Touchstone, 1983), pág. 30.
5. A. P. Martinich, *Hobbes: A Biography* (Nueva York: Cambridge University Press, 1999), pág. 2.
6. Noel Malcolm, *Aspects of Hobbes* (Oxford: Clarendon Press, 2002), págs. 2-3.
7. O. L. Dick, ed., *Brief Lives* (Oxford: Oxford University Press, 1960), pág. 604.
8. Ibíd., pág. 12.
9. Alan Ryan, *On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present* (Londres: Allen Lane, 2012), págs. 445-446.
10. Geoffrey Parker, *Global Crisis: War, Climate Change and Catastrophe in the Seventeenth Century* (New Haven, CT: Yale University Press, 2013), pág. xix.
11. Ibíd., pág. 64.
12. Niall Ferguson, *Civilization: The Six Killer Apps of Western Power* (Nueva York: Penguin Books, 2012).
13. «Piense cuánto llegó a extenderse la cristiandad y cuántas tierras se han perdido ahora ante los turcos victoriosos, que poseen el norte de África y los Balcanes y han sitiado Viena», escribió el filósofo francés Louis Le Roy en 1559. «Mientras tanto, como si respondiera a las oraciones de los mahometanos, Europa se sumerge en su propia sangre.» John Hale, *The Civilization of Europe in the Renaissance* (Nueva York: Athenaeum, 1993), págs. 6-7.
14. Ibíd., pág. 42.
15. Rondo Cameron, *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present* (Nueva York: Oxford University Press, 1997), pág. 86.
16. Ferguson, *Civilization*, págs. 73-74.
17. Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Londres: Profile Books, 2011), pág. 124.
18. Charles Tilly, «Reflections on the History of European State Making», en Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), pág. 42.
19. Charles Wilson, *Profit and Power* (Nueva York: Springer, 1978), pág. 2.
20. Malcolm, *Aspects of Hobbes*, pág. 8.
21. Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (Nueva York: Crown, 2012), pág. 233.
22. Étienne Balázs, *La bureaucratie céleste: Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionelle* (París: 1968), citado en David Landes, *The Wealth and Poverty of*

Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor (Nueva York: W. W. Norton: 1998), pág. 57.
23. Jonathan Spence, *The Search for Modern China* (Nueva York: W. W. Norton, 1999), págs. 122-123.
24. Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Nueva York: Simon & Schuster, 1996), pág. 70.
25. Jonathan Israel, *Radical Enlightenment: Philosophy and the Making of Modernity* (Oxford: Oxford University Press, 2001), págs. 2-3.
26. John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, 1690.
27. Steve Pincus, *1688: The First Modern Revolution* (New Haven, CT: Yale University Press, 2009), pág. 371.
28. Ibíd., pág. 8 y pássim.
29. Thomas Paine, *Common Sense*, 1776, Project Gutenberg e-book.
30. Ryan, *On Politics*, pág. 534.
31. Paine, *Common Sense.*

CAPÍTULO 2. JOHN STUART MILL Y EL ESTADO LIBERAL

1. John Stuart Mill, *Autobiography* (Project Gutenberg e-book, 2003), pág. 5.
2. Ibíd., pág. 34.
3. Ibíd., pág. 52.
4. Ibíd., pág. 156.
5. W. D. Rubinstein, «The End of 'Old Corruption' in Britain 1780-1960», *Past and Present* 101, n.º 1 (noviembre de 1983), pág. 73.
6. Peter G. Richards, *Patronage in British Government* (Londres: George Allen & Unwin, 1963), pág. 23.
7. Boyd Hilton, *A Mad, Bad, and Dangerous People? England 1783-1846* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pág. 558.
8. Martin Daunton, *State and Market in Victorian Britain: War, Welfare and Capitalism* (Woodbridge: Boydell Press, 2008), págs. 73-74.
9. Informe Northcote-Trevelyan de la Organization of the Permanent Civil Service, vol. 1, noviembre de 1854. Reimpreso en el Informe del Committee on the Civil Service, 1966-1968 (presidido por Lord Fulton).
10. Ibíd., pág. 108.
11. Ibíd., pág. 109.
12. John Stuart Mill, «Reform of the Civil Service», *Collected Works of John Stuart Mill*, vol. 18 (Toronto, 1977), pág. 207.
13. David Vincent, *The Culture of Secrecy: Britain 1832-1998* (Oxford: Oxford University Press, 1998).
14. Michael Sandel, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1998), pág. 156.
15. *Democratic Review*, 1838, vol. 1, n.º 1, pág. 6.
16. Alan Ryan, *On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present* (Londres: Allen Lane, 2012), pág. 695.
17. Mill, *Autobiography*, pág. 97.

18. A. V. Dicey, *Lectures on the Relation Between Law and Opinion in England During the Nineteenth Century* (Londres: Macmillan, 1920), págs. 430-431.
19. Oxford University Commission: Report of Her Majesty's Commissioners Appointed to Inquire into the State, Discipline, Studies and Revenues of the University and Colleges of Oxford (Londres, 1852), pág. 149.
20. Citado en la obra de Simon Heffer, *High Minds: The Victorians and the Birth of Modern Britain* (Londres: Random House, 2013), pág. 445.
21. Discurso de Gladstone en Saltney, Cheshire, 26 de octubre de 1889.
22. Michael Dintenfass y Jean-Pierre Dormois, *The British Industrial Decline* (Londres: Routledge, 1999), pág. 14.
23. Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State* (Londres: M. Joseph, 1966), pág. 61.
24. De un discurso de julio de 1854, citado en G. S. Boritt, *Lincoln on Democracy* (Nueva York: Fordham University Press, 2004), pág. 64.

CAPÍTULO 3. BEATRICE WEBB Y EL ESTADO DEL BIENESTAR

1. Bertrand Russell, *The Autobiography of Bertrand Russell, 1872-1914*, vol. 1 (Londres: Allen & Unwin, 1967), pág. 107.
2. Citado en *Four Hundred Years of English Education* de W. H. G. Armytage (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), pág. 174.
3. Norman y Jeanne MacKenzie, eds., *The Diary of Beatrice Webb*, vol. 2, *1892-1905: All the Good Things of Life* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984), pág. 63.
4. George Bernard Shaw, *Man and Superman*, citado en A. E. Dyson y Julian Lovelock, *Education and Democracy* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1975), pág. 270.
5. Granville Eastwood, *Harold Laski* (Londres: Mowbray, 1977), pág. 4.
6. Vito Tanzi, *Government Versus Markets: The Changing Economic Role of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pág. 126.
7. Citado en Robert Skidelsky, *Keynes: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pág. 46.
8. Nicholas Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State* (Londres: HarperCollins, 1995), pág. 25.
9. Christian Caryl, *Strange Rebels: 1979 and the Birth of the 21st Century* (Nueva York: Basic Books, 2013), pág. 54.
10. Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pág. 361.
11. Citado en John Samples, *The Struggle to Limit Government* (Washington, D.C.: Cato Institute, 2010), pág. 24.
12. Jim Sidanius y Felicia Pratto, *Social Dominance: An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pág. 196.
13. R. H. Tawney Papers, «The Finance and Economics of Public Education», Londres School of Economics, una conferencia pronunciada en Cambridge en febrero de 1935, pág. 5.
14. Barry Goldwater, *The Conscience of a Conservative* (Portland, OR: Victor Publishing, 1960), pág. 15.

15. John Micklethwait y Adrian Wooldridge, *The Right Nation: Conservative Power in America* (Nueva York: Penguin, 2004), pág. 63.

CAPÍTULO 4. EL PARAÍSO PERDIDO DE MILTON FRIEDMAN

1. John Micklethwait.
2. El autor quiere dejar claro que no está absolutamente seguro de que esta conversación tuviera lugar en una sauna. Los dos jóvenes estuvieron con Fisher, se encontraron con Milton Friedman y tuvieron una sesión de sauna. Si todo ello sucedió al mismo tiempo no está claro. Él lo recuerda como si sucediera en la sauna. Su compañero de viaje, ahora un general, confirma que la conversación tuvo lugar pero no está seguro de si fue en una sauna. Sucedió hace mucho tiempo.
3. Daniel Stedman Jones, *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012), pág. 55.
4. Buchanan y Tullock no enseñaron en Chicago, pero fueron educados allí.
5. Angus Burgin, *The Great Persuasion: Reinventing Free Markets Since the Depression* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012), pág. 192.
6. Ibíd., págs. 90-91.
7. Ibíd.
8. Daniel Yergin y Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World* (Nueva York: Simon & Schuster, 1998), pág. 147.
9. Burgin, *Great Persuasion*, págs. 206-207.
10. Ibíd., pág. 207.
11. Ibíd., pág. 154.
12. Jones, *Masters of the Universe*, pág. 180.
13. R. H. Tawney, *Equality* (Nueva York: Capricorn Books, 1961), pág. 163.
14. Brian Watkin, *The National Health Service: The First Phase and After: 1948-1974* (Londres: Allen & Unwin, 1978), pág. 155.
15. Paul Addison, *No Turning Back: The Peacetime Revolutions of Post-War Britain* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pág. 38.
16. Citado en John Samples, *The Struggle to Limit Government* (Washington, D.C.: Cato Institute, 2010), pág. 54.
17. Richard Sander y Stuart Taylor, *Mismatch: How Affirmative Action Hurts Students It's Intended to Help, and Why Universities Won't Admit It* (Nueva York: Basic Books, 2012).
18. A. H. Halsey, ed., Department of Education and Science, *Education Priority*, vol. 1, *Problems and Policies* (Londres: HMSO, 1972), pág. 6. Cf. A. H. Halsey, «Sociology and the Equality Debate», *Oxford Review of Education* 1, n.º 1 (1975), págs. 9-26.
19. La frase proviene de Reyner Banham, un historiador de la arquitectura.
20. Christian Caryl, *Strange Rebels: 1979 and the Birth of the 21st Century* (Nueva York: Basic Books, 2013), pág. 183.
21. Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography*, vol. 1, *Not for Turning* (Londres: Allen Lane, 2013), pág. 315.
22. Caryl, *Strange Rebels*, pág. 160.

23. Yergin y Stanislaw, *Commanding Heights*, pág. 107.
24. Moore, *Margaret Thatcher*, pág. 245.
25. Ibíd.
26. Ibíd., pág. 352.
27. Charles Moore, «The Invincible Mrs. Thatcher», *Vanity Fair*, noviembre de 2011.
28. Yergin y Stanislaw, *Commanding Heights*, pág. 123.
29. «Bruges Revisited», texto del discurso de Margaret Thatcher en Brujas el 20 de septiembre de 1988 (Londres: Bruges Group, 1999).
30. Hendrik Hertzberg, «Walking the Walk», Talk of the Town, *New Yorker*, 4 de febrero de 2013.
31. Manmohan Singh, citado en Patrick French, *India: An Intimate Biography of 1.2 Billion People* (Londres: Allen Lane, 2011), pág. 164.
32. Caryl, *Strange Rebels*, pág. 326.
33. Clive Crook, «Special Report on the Future of the State», *The Economist*, 20 de septiembre de 1997. Crook, hay que reconocer, demolió la idea de que el Estado iba a desintegrarse.
34. «Taming Leviathan», *The Economist*, 17 de marzo de 2011, pág. 5.
35. Milton Friedman, «The Euro: Monetary Unity to Political Disunity?», Economists Club, *Project Syndicate*, 28 de agosto de 1997.
36. Richard Carter, «Friedman: 'Strong Possibility' of Euro Zone Collapse», *EUObserver*, 17 de mayo de 2004.
37. Stephen D. King, *When the Money Runs Out: The End of Western Affluence* (New Haven, CT, y Londres: Yale University Press, 2012), págs. 49-50.
38. Burgin, *The Great Persuasion*, pág. 223.

CAPÍTULO 5. LOS SIETE PECADOS CAPITALES –Y UNA GRAN VIRTUD– DEL GOBIERNO DE CALIFORNIA

1. Parte del material de este capítulo está basado en la sección «Taming Leviathan», un informe especial de *The Economist.*
2. Troy Senik, «The Radical Reform That California Needs», en Brian Anderson, ed., *The Beholden State: California's Lost Promise and How to Recapture It* (Boulder, CO: Rowman and Littlefield, 2013), pág. 77.
3. «Taming Leviathan», *The Economist*, pág. 5.
4. Jon Ungoed-Thomas y Sarah-Kate Templeton, «Scandal of NHS Deaths at Weekends», *Sunday Times*, 14 de julio de 2013.
5. William Baumol y William Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma* (Cambridge, MA: MIT Press, 1966).
6. Administradores de la University of California, Presupuesto para operaciones corrientes, 2012-2013. Para las cifras de 1990-1991 véase «UC Budget Myths and Facts». Chart on Per Student Average Expenditures of Education, disponible en http://budget. universityofcalifornia.edu/files/2011/11/2012-13_budget.pdf/?page_id=5.
7. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard Economics Studies, 1965), pág. 36.

8. Este término fue popularizado por Angela Davis: véase «The Prison Industrial Complex»: CD-ROM, Ak Press, 1999.
9. «Fading Are the Peacemakers», *The Economist*, 25 de febrero de 2010.
10. Troy Senik, «The Worst Union in America», en Anderson, *Beholden State*, pág. 199.
11. «Enemies of Progress», *The Economist*, 17 de marzo de 2011.
12. Senik, «The Worst Union in America», págs. 203-205.
13. Mark Niquette, Michael B. Marois y Rodney Yap, «$822,000 Worker Shows California Leads U.S. Pay Giveaway», *Bloomberg*, 10 de diciembre de 2012.
14. Michael Marois y Rodney Yap, «Californian's $609,000 Check Shows True Retirement Cost», *Bloomberg*, 13 de diciembre de 2012.
15. Perry Anderson, «An Entire Order Converted into What It Was Intended to End», *Londres Review of Books*, 26 de febrero de 2009.
16. William Voegeli, «The Big-Spending, High-Taxing, Lousy-Services Paradigm», en Anderson, *Beholden State*, pág. 27.
17. «California Reelin'», *The Economist*, 17 de marzo de 2011.
18. Joel Stein, «How Jerry Brown Scared California Straight», *Bloomberg Businessweek*, 25 de abril de 2013.
19. Edward McBride, «Cheer Up» (informe especial sobre la competitividad en Estados Unidos), *The Economist*, 16 de marzo de 2013.
20. James D. Hamilton, «Off-Balance-Sheet Federal Liabilities» (working paper no. 19253, National Bureau of Economic Research, julio de 2013).
21. National Center for Policy Analysis, «America's True Debt: The Fiscal Gap» (ejemplar nº. 101, 7 de septiembre de 2011), disponible en http://www.ncpa.org/pub/ib101.
22. Entrevista con Micklethwait, Buenos Aires, 9 de octubre de 2013.
23. «Boundary Problems», *The Economist*, 3 de agosto de 2013.
24. Todas las cifras de este segmento provienen de «For Richer, for Poorer» el informe especial de Zanny Minton Beddoes sobre la economía mundial en *The Economist*, 13 de octubre de 2012, especialmente de «Makers and Takers».
25. Beddoes, «Makers and Takers», *The Economist*, 12 de octubre de 2012.
26. Richard Reeves, « 'The Pinch': How the Baby Boomers Stole Their Children's Future by David Willetts», *Guardian,* 6 de febrero de 2010.
27. Dennis Jacobe, «One in Three Young U.S. Workers Are Underemployed», *Gallup*, 9 de mayo de 2012.
28. Don Peck, «How a New Jobless Era Will Transform America», *Atlantic*, 1 de marzo de 2010.
29. Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, *Intelligent Governance for the 21st Century: A Middle Way Between West and East* (Cambridge: Polity, 2013), pág. 26.
30. Gavin Newsom, *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government* (Nueva York: Penguin Press, 2013), págs. 80-81.
31. Dennis Kavanagh y Philip Cowley, *The British General Election of 2010* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), pág. 327.
32. Citado en «Staring into the Abyss», *The Economist*, 8 de julio de 2010.
33. Luigi Zingales, *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity* (Nueva York: Basic Books, 2012), pág. xiii.
34. Joel Stein, «How Jerry Brown Scared California Straight», *Bloomberg Businessweek*, 25 de abril de 2013.

CAPÍTULO 6. LA ALTERNATIVA ASIÁTICA

1. Graham Allison y Robert D. Blackwill, con Ali Wyne, *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insights on China, the United Sates and the World* (Cambridge, MA: MIT Press, 2013), pág. xv.
2. Ibíd., pág. vii.
3. Citado en Michael Barr, «Lee Kuan Yew's Fabian Phase», *Australian Journal of Politics & History*, marzo de 2000.
4. Ibíd., pág. 128.
5. «Taming Leviathan», *The Economist*, 19 de marzo de 2011, pág. 9.
6. Joshua Kurlantzik, *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government* (New Haven, CT: Yale University Press, 2013), pág. 79.
7. Allison y Blackwill, *Lee Kuan Yew*, pág. 27.
8. Ibíd., pág. 32.
9. Ibíd., pág. 120.
10. Ibíd., pág. 113.
11. Ibíd., pág. 34.
12. Ibíd., pág. 25.
13. «New Cradles to Graves», *The Economist*, 8 de septiembre de 2012.
14. «Asia's Next Revolution», ibíd.
15. «Widefare», *The Economist*, 6 de julio de 2013.
16. Francis Fukuyama, «The End of History», *National Interest*, verano 1989.
17. Conferencia de Prensa conjunta en Washington, D.C., 29 de octubre de 1997.
18. Fukuyama, «El fin de la historia».
19. Kurlantzik, *Democracy in Retreat*, pág. 201.
20. Ibíd., pág. 7.
21. Bertelsmann Foundation, «All Over the World, the Quality of Democratic Governance Is Declining» (comunicado de prensa), 29 de noviembre de 2009.
22. Jim Krane, *Dubai: The Story of the World's Fastest City* (Londres: Atlantic Books, 2009), págs. 137-138.
23. «Taming Leviathan», *The Economist*, pág. 8.
24. Entrevista con John Micklethwait, Davos, enero de 2013.
25. Kurlantzik, *Democracy in Retreat*, pág. 142.
26. Lant Pritchett, «Is India a Flailing State: Detours on the Four-Lane Highway to Modernization», Kennedy School of Government, working paper, mayo de 2009.
27. Allison y Blackwill, *Lee Kuan Yew*, pág. 15.
28. Entrevista con John Micklethwait, 5 de marzo de 2013.
29. Dexter Roberts, «Is Land Reform Finally Coming to China?», *Bloomberg Business week*, 20 de noviembre de 2013.
30. Jiang Xueqin, «Christmas Comes Early», *Diplomat*, 24 de noviembre de 2010.
31. Timothy Beardson, *Stumbling Giant: The Threats to China's Future* (New Haven, CT: Yale University Press, 2013), pág. 73.
32. David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pág. 188.

33. Paul Mozur, «China Mobile's Profit Growth Eases», *Wall Street Journal*, 22 de abril de 2013.
34. Richard McGregor, *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers* (Nueva York, HarperCollins, 2010).
35. Shambaugh, *China Goes Global*, pág. 69.
36. Kurlantzik, *Democracy in Retreat*, pág. 128.
37. «Leviathan as a Minority Shareholder: A Study of Equity Purchases» por el Banco de Desarrollo Nacional de Brasil (BNDES) 1995-2003, Harvard Business School, working paper.
38. Adrian Wooldridge, «The Visible Hand: A Special Report on State Capitalism», *The Economist*, 21 de enero de 2012. Un informe de la OCDE en 2005 señalaba que la productividad de las empresas privadas es el doble que la de las públicas. Un estudio del McKinsey Global Institute del mismo año descubrió que las compañías en las que el Estado tiene un paquete minoritario de acciones son un 70 por ciento más productivas que las que son de propiedad estatal.
39. Shambaugh, *China Goes Global*, pág. 254.
40. Beardson, *Stumbling Giant*, pág. 99.
41. Jagdish Bhagwati y Arvind Panagariya, *Why Growth Matters: How Economic Growth in India Reduced Poverty and the Lessons for Other Developing Countries* (Nueva York: Public Affairs, 2013), pág. xvii.
42. Entrevista off-the-record con Adrian Wooldridge, noviembre de 2011.
43. «Social Security with Chinese Characteristics», *The Economist*, 11 de agosto de 2012.
44. Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, *Intelligent Governance for the 21st Century: A Middle Way Between West and East* (Cambridge: Polity Press, 2013), pág. 45.
45. Richard McGregor, *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers* (Nueva York: HarperCollins, 2010), pág. 31.
46. Daniel A. Bell, «Political Meritocracy Is a Good Thing (Part 1): The Case of China», *Huffington Post*, 21 de agosto de 2012.
47. Ibíd.
48. Tom Doctoroff, *What Chinese Want: Culture, Communism, and China's Modern Consumer* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012), págs. 105 y 127.
49. He Dan y Huang Yuli, «NGOS Get Boost from Shenzhen Register Reforms», *China Daily*, 21 de agosto de 2012.
50. «Taming Leviathan», *The Economist*, 17 de marzo de 2011, pág. 1.
51. Ibíd., p. 11.
52. Ivan Zhai y Echo Hui, «Beijing Steps Up Centralisation of Power to Control Provincial Leaders», *South China Morning Post*, 5 de julio de 2013.
53. Pranab Bardhan, «The Slowing of Two Economic Giants», *New York Times*, 14 de julio de 2013.
54. David Barboza, «Billions in Hidden Riches for Family of Chinese Leader», *New York Times*, 25 de octubre de 2013.
55. Beardson, *Stumbling Giant*, pág. 194.
56. McGregor, *The Party*, pág. 140.
57. Andrew Jacobs y Dan Levin, «Son's Parties and Privilege Aggravate Fall of Elite Chinese Family», *New York Times*, 16 de abril de 2012.

58. Rupa Subramanya, «Economics Journal: Why Do We Accept Political Dynasties?» *Wall Street Journal,* 15 de febrero de 2012.
59. Thomas Friedman, «Our One-Party Democracy», *New York Times*, 8 de septiembre de 2009.
60. Martin Jacques, *When China Rules the World* (Londres: Penguin, 2010), pág. 168.
61. Entrevista con Wang Jisi, *Asahi Shumbun*, 12 de junio de 2010.
62. Zhang Weiwei, «Meritocracy Versus Democracy», *New York Times*, 9 de noviembre de 2012; Zhang Weiwei, «China and the End of History», *Globalist*, 5 de marzo de 2013.
63. Bhagwati y Panagariya, *Why Growth Matters*, pág. 207.
64. «Asia's Next Revolution», *The Economist*, 8 de septiembre de 2012.
65. OCDE (2013), «Education at a Glance 2013: OECD Indicator», Publicaciones de la OCDE, disponible en http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en.
66. Entrevista con Dominique Moïsi con John Micklethwait, 18 de enero de 2013.

CAPÍTULO 7. EL LUGAR DONDE EL FUTURO SUCEDIÓ PRIMERO

1. Jo Blanden, Paul Gregg y Stephen Manchin, «Intergenerational Mobility in Europe and North America», Centre for Economic Performance, London School of Economics, abril de 2005.
2. Anders Böhlmark y Mikael Lindahl, «Independent Schools and Long-RunEducational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform» (CESifo Working Paper Series n.º 3866, Institute for the Study of Labor, Bonn, 29 de junio de 2012).
3. Alan Downey, «Mind the Gap», en Nick Seddon, ed., *Reform: The Next Ten Years* (Londres: Reform Research Trust, 2012), pág. 125.
4. James Manyika et al., «Disruptive Technologies: Advances That Will Transform Life, Business, and the Global Economy», McKinsey Global Institute, mayo de 2013, pág. 42.
5. «Where Have All the Burglars Gone?», *The Economist*, 20 de julio de 2013.
6. «The Curious Case of the Fall in Crime», ibíd.
7. «Age Shall Not Wither Them», *The Economist*, 7 de abril de 2011.
8. Lynn Hicks, «Older Entrepreneurs Find New Niche in Startups», *USA Today*, 11 de marzo de 2012.

CAPÍTULO 8. REPARANDO AL LEVIATÁN

1. Gerald F. Davis, «The Rise and Fall of Finance and the End of the Society of Organizations», *Academy of Management Perspectives,* agosto de 2009, pág. 30.
2. Ludwig Siegele, «Special Report on Start-ups», *The Economist*, 18 de enero de 2014, pág. 13.
3. Ken Auletta, *Googled: The End of the World as We Know It* (Nueva York: Penguin Press, 2009), pág. 15.
4. Don Tapscott y Anthony D. Williams, *Macrowikinomics: Rebooting Business and the World* (Nueva York: Portfolio / Penguin, 2012), pág. 253.

5. Chris Anderson, *The Long Tail: Why the Future of Business Is Selling Less of More* (Nueva York: Hyperion, 2006), pág. 5.
6. Nicholas Bloom y John Van Reenen, «Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries», *Quarterly Journal of Economics* 122, n.º 4 (noviembre de 2007).
7. Gavin Newsom, *Citizenville: How to Take the Town Square Digital and Reinvent Government* (Nueva York: Penguin Press, 2013), pág. 9.
8. Bruce Katz y Jennifer Bradley, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013), págs. 176-177.
9. «Old School Ties», *The Economist*, 10 de marzo de 2012.
10. Ibíd.
11. McKinsey & Company, «The Economic Impact of the Achievement Gap in America's Schools», abril de 2009, disponible en http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/achievement_gap_report.pdf.
12. Philip K. Howard, «Fixing Broken Government» (seminario para la Long Now Foundation, San Francisco, 18 de enero de 2011).
13. En dólares norteamericanos a precios constantes desde 2000.
14. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (Nueva York: Basic Books, 1989), pág. 326.
15. «Taming Leviathan», *The Economist,* 17 de marzo de 2011.
16. «Whoops», *The Economist*, 2 de noviembre de 2013.
17. «Squeezing Out the Doctor», *The Economist*, 2 de junio de 2012.
18. Ibíd.
19. «How to Sell the NHS», *The Economist*, 3 de agosto de 2013.
20. Marcelo Neri, un economista local, nos dijo que Bolsa Família ha supuesto un descenso del 17 por ciento en la desigualdad desde 2001.
21. TaxPayers' Alliance, «New Research: The Cost of Collecting Tax Has Barely Fallen in over 50 Years», 20 de mayo de 2012, disponible en http://www.taxpayersalliance.com/home/2012/05/cost-collecting-tax-barely-fallen-50-years.html.
22. Entrevista con John Micklethwait citada en «Taming Leviathan», *The Economist*, 19 de marzo de 2011, pág. 11.
23. John D. Donahue y Richard J. Zeckhauser, *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011), pág. 9.
24. Bernard Marr y James Creelman, *More with Less: Maximizing Value in the Public Sector* (Londres: Palgrave Macmillan, 2011), pág. 18.
25. Ibíd., p. 55.
26. Anders Böhlmark y Mikael Lindahl, «The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence» (IZA Discussion Paper n.º 2786, mayo de 2007), disponible en http://ftp.iza.org/dp2786.pdf.
28. Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* (Nueva York: Yale University Press, 2013), págs. 84-85.

29. William D. Eggers y Paul Macmillan, *The Solution Revolution: How Business, Government, and Social Enterprises Are Teaming Up to Solve Society's Toughest Problems* (Boston: Harvard Business Review Press, 2013), pág. 15.
30. Marr y Creelman, *More with Less*, pág. 3.

CAPÍTULO 9. ¿PARA QUÉ SIRVE EL ESTADO?

1. John Stuart Mill, *On Liberty* (1859) (Oxford: Oxford World's Classics series, 1998), pág. 17.
2. Las cifras proceden del informe al Congreso del director de la Inteligencia Nacional sobre el año fiscal 2010, septiembre de 2011.
3. Jonathan Rauch, «Demosclerosis Returns», *Wall Street Journal*, 14 de abril de 1998. A señalar que la cita no figura en el libro *Demosclerosis*.
4. Christopher DeMuth, «Debt and Democracy» (working paper presentado en el Legatum Institute, 21 de mayo de 2012).
5. Joseph R. Mason, «Beyond the Congressional Budget Office: The Additional Economic Effects of Immediately Opening Federal Lands to Oil and Gas Leasing», Institute for Energy Research, febrero de 2013, disponible en http://www.instituteforenergyresearch.org/wp-content/uploads/2013/02/IER_Mason_Report_NoEMB.pdf.
6. Chris Edwards, «Agricultural Subsidies» (Washington, D.C.: Cato Institute, junio de 2009), disponible en http://www.downsizinggovernment.org/agriculture/subsidies.
7. «The Agriculture Reform Act of 2012 Creates Jobs and Cuts Subsidies», Democratic Policy and Communications Center, 13 de junio de 2012, disponible en http://www.dpcc.senate.gov/?p=issue&id=163.
8. Edwards, «Agricultural Subsidies».
9. Luigi Zingales, «How Political Clout Made Banks Too Big to Fail», *Bloomberg View*, 29 de mayo de 2012.
10. Thomas Philippon y Ariell Reshef, «Wages and Human Capital in the U.S. Financial Industry: 1906-2006», *Quarterly Journal of Economics* 127, n.º 4 (noviembre de 2012).
11. Hamilton Project, *15 Ways to Rethink the Federal Budget* (Washington, D.C.: Hamilton Project, 2013).
12. «Public Views of Inequality, Fairness and Wall Street», Pew Research Center, 5 de enero de 2012, disponible en http://www.pewresearch.org/daily-number/public-views-of-inequality-fairness-and-wall-street/.
13. «True Progressivism» fue un eslogan creado por *The Economist* en octubre de 2012.
14. Las estadísticas son de la la Oficina de Presupuestos del Congreso, «The 2013 Long-Term Budget Outlook», 17 de septiembre de 2013.

CONCLUSIÓN. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

1. «Letter to John Taylor of Carolina, Virginia» en la edición de George W. Covey de *The Political Writings of John Adams* (Washington, D.C.: Regency Publishing, 2000), pág.

406.
2. Ibíd.
3. «Civilization» (1836), John Stuart Mill, *Dissertations and Discussions* (New York: Cosimo, 2008), pág. 172.
4. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. II, 1840, George Lawrence, trad., J. P. Mayer, ed. (Londres: Fontana Press, 1994), pág. 692.
5. Ibíd., pág. 12.
6. «Dropping the Bomb», *The Economist,* 30 de noviembe de 2013.
7. The Center for Responsive Politics, disponible en http://www.opensecrets.org/bigpicture/.
8. Ibíd.
9. Douglas Carswell, «iDemocracy and a New Model Party», The Spectator.com, 15 de julio de 2013.
10. Tocqueville, *Democracy in America*, pág. 63.

Reconocimientos

En este libro somos duros con la productividad del sector público y nos quejamos del hecho de que algunas personas se atribuyen demasiados méritos por el trabajo de los demás. Esto es, por supuesto, profundamente hipócrita. Ha hecho falta un deprimente largo tiempo para que dos periodistas produjeran este relativamente breve libro y, como siempre, hemos confiado con demasiada frecuencia en el duro trabajo de otros, cuya única recompensa es ser mencionados aquí y después culpados cuando algo sale mal.

Nuestra deuda más grande es para la revista *The Economist*, por darnos permiso para utilizar partes de artículos publicados, por darnos un empleo y por proporcionarnos un punto de vista tan extraordinario para examinar este asunto. Todos nuestros colegas han sido muy tolerantes con nosotros, incluso teniendo en cuenta el hecho de que uno de nosotros es, en muchos casos, su jefe. Pero nos gustaría particularmente destacar a las siguientes personas que nos han ayudado directamente con la investigación, revisión, selección de imágenes, diseño de la cubierta y, posiblemente lo más difícil de todo, tomando la fotografía de los autores: Sheila Allen, Mark Doyle, Celina Dunlop, Rob Gifford, Graeme James, Robert Banbury y Tom Nuttall. También nos gustaría dar las gracias a Ed Carr, Emma Duncan y Zanny Minton Beddoes por leer el borrador del libro y mejorarlo considerablemente. También nos hemos basado en el trabajo de Simon Cox, Simon Long, Anne McElvoy, Michael Reid, Ed McBride y Helen Joyce. Y nos gustaría pedir disculpas a Caroline

Carter, Patsy Dryden, Georgia Grimond, Daniel Franklin y Anne Foley, cuyas vidas fueron interrumpidas demasiado a menudo por lo que pasaba.

Otros amigos leyeron generosamente el libro, nos dieron consejos sobre él, o aceptaron que los visitáramos para quedarnos con ellos y escribirlo, como Jesse Norman, Victor Halberstadt, Donella Tarantelli, Charles y Juliet Macdonald, Anne Applebaum y Anne Bernstein. Cuando nos cansábamos de nuestro tema o sentíamos la atracción de una gratificación a corto plazo, la amable pero severa figura de Gideon Rachman aparecía, látigo en mano, para mantenernos en el buen camino.

Hemos sido muy afortunados de haber mantenido los mismos dos editores: Scott Moyers en Nueva York y Stuart Proffitt en Londres. En un mundo donde los editores parecen prestar cada vez menos atención a los detalles, son una maravillosa excepción. También nos gustaría dar las gracias a Akif Saifi, Yamil Anglada, Mally Anderson y Tracy Locke en The Penguin Press en Nueva York, así como a Sarah Watson en Londres. Y, como de costumbre, este libro no hubiera sido posible sin nuestro agente, el incomparable Andrew Wylie.

Como siempre, sin embargo, el peso principal de este libro recayó sobre nuestras familias: en nuestras mujeres, Fev y Amelia; en padres, tíos y tías que vieron interrumpidas navidades, cumpleaños y fiestas; y en nuestros hijos. En familias más perfectas, es posible que Ella y Dora Wooldridge y Tom, Guy, y Eddie Micklethwait hubieran abrazado de todo corazón nuestra idea de escribir este libro. Si hubieran nacido con el propósito social y la disciplina de, digamos, Sidney y Beatrice Webb, no se habrían quejado cuando su padre se retiraba a su cobertizo o llegaba tarde a recogerlos, ni habrían contemplado con tristeza nuestros ordenadores como si fueran decentes consolas de juegos que hubieran sido secuestradas con un propósito maligno. Sin embargo, amamos mucho a nuestros hijos y cuando suceda la cuarta

revolución les sucederá a ellos. Así que les hemos dedicado este libro.



La Academia China de Liderazgo Ejecutivo en Pudong (CELAP) con su brillante escritorio rojo./*Imaginechina*



Thomas Hobbes, el padre intelectual del moderno Estado occidental./*Mary Evans Picture Library*



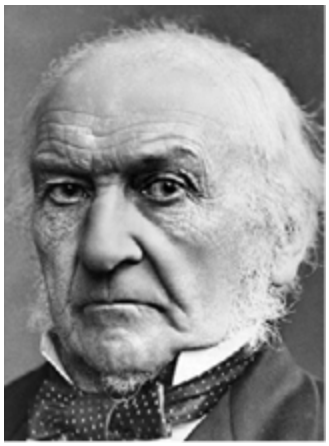
Un mandarín chino, representante del primer servicio de funcionarios profesional./*Heritage Image Partnership LTD/Alamy*



«Su satánica majestad del mercado libre»: John Stuart Mill./*Mary Evans Picture Library*



El frontispicio de *Leviathan*, con el cuerpo del rey compuesto por sus súbditos./*Image Asset Management Ltd/SuperStock*



William Gladstone, un liberal del Estado reducido «ahorrando los finales de las velas y los retales de los quesos para la causa del país»./*Pictorial Press Ltd/Alamy*



¿Toleraría Teddy Roosevelt el capitalismo clientelista en el Washington de hoy en día?/*The Granger Collection, New York*



Beatrice y Sidney Webb, padrinos del Estado del Bienestar./*The Granger Collection, New York*



Friedrich Hayek, una señal de Stop en El Camino a la Servidumbre./*Hulton Archive/Getty Images*

Government* spending
% of GDP

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2000	2011
Austria	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	52.1	50.7
Belgium	*no*	13.8	22.1	21.8	30.3	58.6	54.8	49.1	53.3
Britain	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	36.6	48.2
Canada	*no*	*no*	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	40.6	41.9
France	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	51.6	55.9
Germany	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	45.1	45.2
Italy	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	66.2	49.8
Japan	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	37.3	42.0
Netherlands	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	44.2	49.9
Spain	*no*	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	39.1	45.7
Sweden	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	52.7	51.5
Switzerland	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	33.7	33.9
United States	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	33.3	32.8	41.4

Sources: Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, IMF; OECD *1870-1937 central government, 1960-2011 general government

¿Subiendo siempre?/Cortesía de *The Economist*



Milton Friedman encuentra a The Gipper./*Cortesía de la Ronald Reagan Library*



Margaret Thatcher vendiendo viviendas públicas./*Keystone/Hulton Archive/Getty Images*



Jerry Brown con Linda Ronstad y miembros de The Eagles, durante su primer mandato como gobernador de California./*Chuck Pulin/Splash News/Corbis*



Un gobernador Brown más viejo y más sabio asiste a un partido de baloncesto con Xi Jinping./*Splash News/Corbis*



Capitalismo de Estado en acción en Pekín./*Imaginechina*



Lee Kwan Yew, la alternativa asiática./*Mohd Fyrol/AFP/Getty Images*



Madres en Corea del Sur rezan por el éxito de sus hijos en los exámenes./*Ahn Young-joon/AP/PA Images*



La General Motors de Sloan./*The Granger Collection, New York*



El Googleplex./*Peter DaSilva/The New York Times/Redux/Eyevine*



Devi Shetty, el Henry Ford de la atención sanitaria./*Manjunath Kirani/AFP/Getty Images*



El Hospital Saint Göran, proporcionando total calidad de gestión al servicio público de salud. / *Guardian News & Media Ltd 2001*



El Tea Party contra el Gran Estado./*Paul Beaty/AP/PA Images*



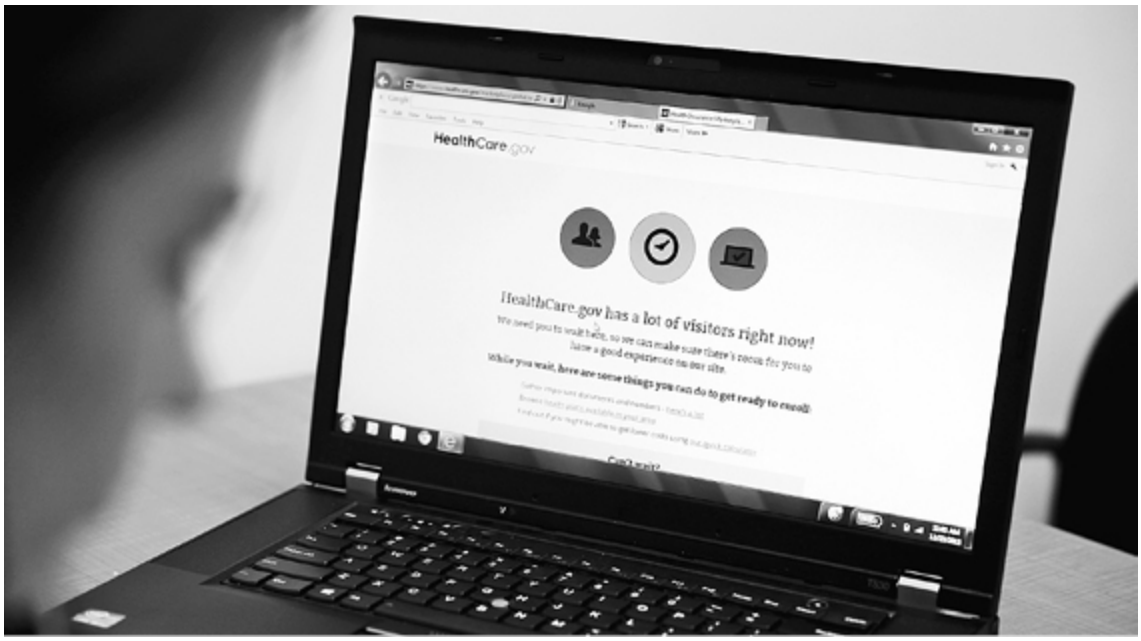
En Francia la gente quiere cobrar las pensiones a partir de los 55 años./*Michel Euler/AP/PA Images*



Protesta contra la corrupción gubernamental en Brasil./*Andre Penner/AP/PA Images*



El Congreso tiene sus críticos./*New York Daly News via Getty Images*



Obamacare: por qué Leviatán y la tecnología no siempre mezclan bien./*Joe Raedle/Getty Images*