

«BRILLANTE. DE OBLIGADA LECTURA.»

DARON ACEMOGLU

BEN ANSELL



# POR QUÉ FRACASA LA POLÍTICA

LAS CINCO FALLAS  
DE NUESTRO SISTEMA  
POLÍTICO Y CÓMO EVITARLAS

**PENÍNSULA**



10. ¿Qué es la solidaridad?	196
11. La trampa de la solidaridad	212
12. Cómo escapar de la trampa de la solidaridad	239

#### PARTE IV SEGURIDAD

13. Confinamiento: sábado, 8 de marzo de 2020, Roma	257
14. ¿Qué es la seguridad?	265
15. La trampa de la seguridad	284
16. Cómo escapar de la trampa de la seguridad	301

#### PARTE V PROSPERIDAD

17. París: sábado, 12 de diciembre de 2015	325
18. ¿Qué es la prosperidad?	332
19. La trampa de la prosperidad	347
20. Cómo escapar de la trampa de la prosperidad	377

Cómo hacer que la política triunfe

395

Agradecimientos

Bibliografía

Notas

Índice analítico

405

409

431

459

#### INTRODUCCIÓN

### Problemas sencillos, políticas imposibles

El titular del *New York Times* era contundente: «El calentamiento de la Tierra podría deberse al aumento del dióxido de carbono en el aire». El autor, Waldemar Kaempffert, resaltaba una teoría formulada en 1861, pero que hasta entonces no había empezado a tomarse en serio: que las emisiones de dióxido de carbono de origen humano podrían estar calentando la atmósfera de forma permanente.

Kaempffert sostenía que aumentos aparentemente nimios de CO<sub>2</sub> podían tener graves consecuencias y convertir «las regiones polares en desiertos y selvas tropicales, donde los tigres deambulan y los loros chillan en los árboles». Describiendo floridas aparte, los científicos con los que había hablado Kaempffert afirmaban que el aumento de las temperaturas globales de «los últimos sesenta años» se debía a que «el hombre ha incrementado el contenido de dióxido de carbono en la atmósfera en un 30 %, o lo que es lo mismo, a un ritmo de 1,1 °C por siglo».

Este clarividente artículo se publicó en el *New York Times* el 28 de octubre de 1956. Los «últimos sesenta años» de aumento global de las temperaturas a los que se refería Kaempffert eran los que habían transcurrido desde principios del siglo XX, y los fundamentos científicos que cimentaban esas predicciones tenían ya un siglo de antigüedad.



Más de seis décadas después, esas advertencias nos parecen mucho más reales. La temperatura mundial es hoy un grado más alta, y el ritmo del cambio se acelera. En el mejor de los casos se prevé un aumento de otros 1,5 °C, con lo que la posibilidad de que acabemos viendo loros en el Ártico gana verosimilitud. Aunque algo más probable todavía es que gran parte de la India, México y el sur de Europa se desertifiquen y sufran inundaciones endémicas, lo que provocaría el desplazamiento de miles de millones de personas.

A finales de la década de 1950, los científicos seguían sin ponerse de acuerdo en por qué aumentaba la temperatura del planeta (ni siquiera había consenso en si realmente aumentaba). Ahora ya no podemos escudarnos en el «no sabemos con certeza si esto está ocurriendo», pese a las falacias del escepticismo climático. El debate ya no trata de si el ser humano es o no responsable del cambio climático, sino de qué podemos hacer al respecto, si es que podemos hacer algo. Esto, en cierto modo, representa un paso adelante, pero aun así se nos plantea una pregunta crucial: si el desastre es inminente, ¿qué demonios hemos hecho en las últimas siete décadas?

El cambio climático es un problema sencillo pero políticamente endemoniado. Cuando digo «sencillo» quiero decir que el tránsito de A a B —de las emisiones de dióxido de carbono al calentamiento atmosférico global— es directo y está bien estudiado. La solución obvia consiste en reducir las emisiones o incluso eliminarlas. La parte científica la tenemos bien aprendida. Lo que no sabemos es cómo conseguir que alguien actúe en consecuencia, a pesar de que es algo que nos afecta a todos. ¿Por qué hemos demostrado tanta pasividad, si desde hace décadas sabemos que el cambio climático supone una terrible amenaza para la humanidad?

El dióxido de carbono es un problema global, pero nuestras políticas nada pueden contra él porque son de ámbito nacional. Si yo contamina más, mis emisiones no pueden

contenerse dentro de las fronteras de mi país. Se convierten en un problema también para mis vecinos. Y viceversa. Además, si resulta que soy un país pequeño, es probable que me dé igual si contamina, ya que yo solo no puedo cambiar el clima del planeta. Evidentemente, lo que vale para mí vale también para la mayoría de los demás países. Así pues, todos seguimos adelante como si nada, con la esperanza de que sea otro el que pague los costes que implica reducir las emisiones. Ningún Gobierno mundial puede imponernos sanciones efectivas. Así pues, a falta de un acuerdo internacional, seguimos calentando la atmósfera tan tranquilos. Parece que la política no tiene la entidad necesaria para dar respuesta ni siquiera a una amenaza existencial.

O quizá sí. En las últimas décadas, al menos desde la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, se han sucedido iniciativas políticas comunes destinadas a despertarnos de nuestro letargo. No siempre han tenido éxito. El Protocolo de Kioto estableció objetivos vinculantes para los países ricos, pero algunos no lo suscribieron (Estados Unidos), para otros no fue vinculante (China) y otros lo abandonaron (Canadá). El Acuerdo de Copenhague de 2009, que aspiraba a resucitar el de Kioto, fue un fracaso estrepitoso. El Acuerdo de París de 2015, por el contrario, parece haber sido eficaz hasta la fecha, a pesar de que el Gobierno de Estados Unidos lo abandonara por un breve tiempo durante la presidencia de Trump. Su éxito se debe a su flexibilidad, a un texto deliberadamente ambiguo y al hecho de haber pospuesto la adopción de verdaderas decisiones. Aunque no sea perfecto, es la prueba de que la política no tiene por qué fracasar.

El cambio climático nos plantea cinco retos políticos fundamentales. Pone a prueba nuestra concepción de la *democracia*:



¿somos realmente capaces de alcanzar un consenso mundial estable—y que no desemboque en el caos ni la polarización— a propósito de cómo reducir las emisiones?

Plantea dudas básicas acerca de la *igualdad*: ¿deben los países más ricos pagar más para solucionar el cambio climático? ¿Tienen todos los países el mismo «derecho» a contaminar? Nos obliga a reflexionar sobre la *solidaridad* mundial: ¿deben algo los habitantes de los países desarrollados a los de los países más pobres? ¿Estamos dispuestos a rescatar económicamente a quienes habitan en poblaciones costeras o poseen propiedades en primera línea de playa que se ven amenazadas por la subida del nivel del mar?

Constituye una posible amenaza para la *seguridad* internacional: ¿cómo hay que gestionar el éxodo masivo de refugiados climáticos? ¿Cómo es posible hacer cumplir las normas climáticas internacionales, a falta de una policía o un sistema jurídico con jurisdicción mundial?

Y lo que es más importante, supone un riesgo para la *prosperidad* colectiva: ¿puede ser que, al expoliar el medio ambiente para obtener beneficios a corto plazo, no solo nos expongamos a las sequías, las hambrunas y la contaminación, sino que además estemos poniendo en riesgo nuestra existencia a largo plazo en este satélite del Sol perdido en el espacio?

Todos estos son problemas políticos existenciales, pero no son nuevos. Como especie, llevamos miles de años luchando por alcanzar nuestros objetivos colectivos de democracia, igualdad, solidaridad, seguridad y prosperidad. Y, aparte del cambio climático, tenemos otros grandes retos: desde la pobreza a la polarización, pasando por las pandemias. Necesitamos soluciones. Y aunque la política es imperfecta, puede que sea nuestra última gran esperanza para alcanzar una base común.

## UNA BASE COMÚN

La palabra *política* está erizada de espinas. Para algunos, hace referencia a las intrigas y la venalidad de los políticos. Para otros, evoca la posibilidad de lograr colectivamente lo que nadie puede hacer por sí solo. O quizá ambas cosas. La política, en origen, alude al hecho de tomar decisiones colectivas. Trata de las promesas que nos hacemos los unos a los otros en un mundo incierto. Y resulta esencial con vistas a resolver nuestros dilemas comunes, desde el cambio climático hasta las guerras civiles, desde la pobreza mundial hasta la pandemia de covid-19.

Sin embargo, la política es un arma de doble filo: promete resolver nuestros problemas, pero también crea otros nuevos. La necesitamos, pero a menudo la detestamos. Buscamos alternativas: mercados eficaces, tecnologías avanzadas, líderes fuertes o íntegros capaces de cumplir con lo que predicán; pero sin la política son dioses falsos. Cualquier solución tecnológica, cualquier mercado perfectamente diseñado, cualquier líder virtuoso que hable «en nombre del pueblo» acabará chocando con la tendencia humana a discrepar, disentar y desertar.

La política es la manera que tenemos de dirimir estos inevitables desacuerdos. No podemos rehuirla ni desear que desaparezca. En las elecciones hay ganadores y, por tanto, también hay perdedores. Gastar dinero en un mundo desigual exige que unos paguen más que otros. Que la policía o el ejército nos protejan suscita la pregunta de quién nos protege de ellos. Cuando intentamos desterrar la política de un asunto, reaparece por otro. Nos guste o no, si queremos conseguir cosas que trasciendan nuestro entorno más inmediato, estamos condenados a la política.

¿Hay algo que queramos todos, a pesar de nuestras aparentes diferencias? La mayoría de las personas, por muy pola-



razadas que estamos a simple vista, coincidimos en algunas cosas. Concretamente, en cinco. Cinco cosas que conforman la base para triunfar sobre nuestros retos más existenciales —como el cambio climático—, pero que también presentan una serie de trampas de las que debemos escapar. Veamos cuáles son.

## DEMOCRACIA

Un concepto controvertido donde los haya. Aquí lo interpretamos como el derecho y la capacidad de la ciudadanía para elegir y reemplazar a sus dirigentes. Alrededor de la mitad de la población mundial vive en la actualidad en países que, en términos generales, pueden calificarse de «democráticos». Aunque solo la mitad del mundo viva en democracia, la idea resulta atractiva para muchas otras personas, incluidas las que viven en países autoritarios. El 86 % de los encuestados en la Encuesta Mundial de Valores —que sondea las opiniones de quienes viven en países tanto democráticos como no democráticos— piensan que la democracia es una forma «muy» o «bastante» buena de gobernar un país. De hecho, más del 90 % de los habitantes de China, Etiopía, Irán y Tayikistán se muestran de acuerdo con alguna de estas dos afirmaciones. La democracia parece gozar de mayor predicamento en estos cuatro países autoritarios que en Estados Unidos. A lo mejor la gente se refiere a cosas distintas cuando habla de «democracia», o quizá quienes viven en una se tornan más escépticos. Sea como fuere, el gobierno del pueblo y por el pueblo, quizá incluso para el pueblo, nos sigue seduciendo.

Dicho esto, la última década no ha sido fácil para la democracia. La «tercera ola» de transiciones democráticas, que empezó a mediados de la década de 1970 y se llevó por delante la mayoría de los regímenes comunistas a principios de los

noventa, se agotó, y acaso invirtió, en los primeros años del siglo xxi. Desde entonces, las potencias autoritarias, como Rusia y China, exhiben cada vez más su poderío militar. Las «cunas» de la democracia, desde Grecia hasta el Reino Unido, pasando por Estados Unidos, se han visto agitadas por polémicos referendums, el auge de los partidos populistas y los ataques contra los medios de comunicación convencionales, la burocracia y el dictamen de los expertos.

Puede que la democracia sea un ideal muy extendido, pero se halla sometido a una presión cada vez más intensa. A veces, cuando parece que las democracias no son capaces de concluir nada, nos quejamos del caos y la indecisión; otras, cuando los partidos políticos arremeten unos contra otros, tenemos la venenosa ira de la polarización política. No obstante, para la mayoría, la democracia sigue siendo esencial a pesar de sus defectos. Averiguar qué es lo que hace que funcione con eficacia constituye uno de los grandes retos de nuestro tiempo.

## IGUALDAD

Como el de democracia, el concepto de «igualdad» significa cosas distintas en función de cada persona, pero en su raíz se halla la idea de que todo el mundo debe ser tratado del mismo modo, sin favoritismos, con imparcialidad, «por igual». Muy poca gente defiende sin ambages que las personas deban ser tratadas sistemáticamente de manera desigual, aunque es innegable que el racismo y el sexismo siguen muy arraigados en nuestras sociedades. Pero la igualdad va más allá de los tribu- nales y el trato justo y se extiende a las oportunidades y los resultados. Aquí el debate público se vuelve más acalorado. En los países ricos, la política mayoritaria, basada en el «eje izquierda-derecha», suele girar en torno a si los ingresos de la



población rica deben o no gravarse y redistribuirse entre los menos afortunados.

Acaso de forma sorprendente, también en esto existe un amplio consenso popular. En 2019, solo el 7 % de los habitantes de los países ricos se mostraba en desacuerdo con la afirmación de que en su país «las diferencias de ingresos» eran demasiado grandes. El 70 % deseaba que el Gobierno hiciera mayores esfuerzos para reducir esa brecha. Y, por desgracia, el 70 % también estaba de acuerdo en que a los políticos de su país «no les importaba» reducir las diferencias. Es poco probable que la mayoría de la gente quiera que todo el mundo reciba exactamente los mismos ingresos, pero los datos de la encuesta indican que los niveles de desigualdad que experimentamos en nuestra vida cotidiana suscitan un descontento bastante generalizado.

Quizá a la gente no le guste la desigualdad, pero es evidente que eso no ha impedido que en todo el mundo industrializado repunten las diferencias en cuanto a renta y patrimonio. Vivimos en una época aparentemente paradójica: en general, la desigualdad mundial ha disminuido a medida que miles de millones de personas en China y la India salían de la pobreza, pero en los países ricos la desigualdad ha aumentado de forma drástica desde la década de 1980. El cierre de fábricas y el estancamiento de los salarios en los países ricos han provocado una reacción violenta en contra de las zonas urbanas ricas y del comercio con los países más pobres. Los efectos de esta reacción han sido de gran calado y han subvertido la tradicional política de izquierdas y derechas, tanto en Estados Unidos como en Europa, donde los populistas que denuncian a los «globalistas» no hacen más que ganar elecciones. La (falta de) igualdad vuelve a ocupar un lugar central en nuestra vida política.

## SOLIDARIDAD

Nadie es inmune a los caprichos de la fortuna. Al final, todos enfermaremos y moriremos. Quizá mañana nos atropelle un autobús. Nuestra vida laboral no es por lo común una línea recta que nos lleva desde A (la miseria) hasta B (la opulencia). A veces tenemos mala suerte. Esperamos que quienes pasan por un buen momento nos ayuden cuando vengan mal dadas, como haríamos nosotros en su lugar. La solidaridad es ese tenderle la mano al conciudadano que atraviesa una mala racha. Con frecuencia debatimos sobre quién debe proporcionar solidaridad y en qué medida, pero lo cierto es que —al margen de si la promueve el Estado o la Iglesia, o de si empieza por los de casa o por los parias de la tierra— siempre ha sido un impulso humano que la mayoría compartimos.

En las democracias ricas actuales, algunas de las políticas más populares —las «líneas rojas» que podrían acabar con la carrera del incauto político que intentara franquearlas— son de corte solidaria: la Seguridad Social en Estados Unidos o el Servicio Nacional de Salud, la «religión nacional» británica. En los países ricos, casi el 95 % de las personas opinan que el Gobierno debería encargarse de facilitar atención médica a los enfermos. Incluso en Estados Unidos, donde el papel del Gobierno en materia de sanidad es, cuando menos, fragmentario, el 85 % de los encuestados quieren que la sanidad sea responsabilidad pública.

A veces la solidaridad global irrumpe de maneras que jamás habríamos imaginado. Hasta hace poco, la salud pública mundial parecía un asunto bastante esotérico: algo que le ocurría a «otra gente» y que se manifestaba sobre todo en la ayuda exterior y la caridad internacional, pero que no generaba una preocupación existencial. La pandemia de covid-19 cambió radicalmente ese equilibrio de riesgos: golpeó por igual a ricos y a pobres, tanto al Occidente rico como al Sur



global. Las pandemias no respetan fronteras nacionales. Pero la covid también ha puesto de manifiesto las acusadas disparidades relativas al acceso a la atención médica que existen en distintos lugares del mundo. Hoy en día, cuando un virus surgió en un suburbio tropical puede viajar sin ser visto hasta los suntuosos áticos de Manhattan —y a la inversa—, importa más que nunca determinar quién merece nuestra solidaridad.

## SEGURIDAD

Como humanos, quizá nuestro deseo primordial sea llevar una existencia segura, sobrevivir. Si en algo estamos de acuerdo, es sin duda en que todos deseamos vivir libres de peligro. Según las encuestas, el 70 % de las personas prefieren la seguridad a la libertad, porcentaje aún mayor en los países que recientemente han sufrido alguna guerra. Durante la mayor parte de la existencia humana, la violencia bélica ha sido un hecho trágico pero consustancial a la vida; sin embargo, en las últimas décadas, los conflictos interestatales han sido cada vez menos habituales, hasta que estalló la guerra de Ucrania.

La vida cotidiana también es más segura que antes. Durante la mayor parte de la historia de la humanidad, el mantenimiento de la paz era algo que se conseguía en gran medida a través de la «autoayuda»: cada cual atrapaba a sus propios delincuentes. En la actualidad contamos con una policía profesional que, por grandes que sean a veces sus sesgos, es capaz de mantener el orden público. En general, la policía inspira confianza: más de tres cuartas partes de la población en Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania y Japón declaran que la policía les merece un grado de confianza «alto» o «muy alto». En los países donde los homicidios y la delincuencia en general son más elevados —como Brasil, Guatemala o Méxi-

co—, la confianza en la policía es comprensiblemente baja y el deseo de seguridad prima sobre el de libertad.

En las últimas décadas se ha producido un aumento de la violencia *intraestatal*, desde guerras civiles y terrorismo hasta violaciones de los derechos humanos. La violencia policial ha pasado a primer plano del debate político en muchos países ricos. Según algunos datos, el año 2016 fue el más violento desde la Segunda Guerra Mundial. ¿Es posible acabar con la violencia endémica que asola países como la República Democrática del Congo o Afganistán? ¿Podemos garantizar que la policía y el ejército, cuya función es protegernos, no se aprovechen de nosotros? En cuanto a la invasión rusa de Ucrania, ¿anuncia el regreso a los «malos tiempos» de las guerras interestatales?

## PROSPERIDAD

Todos queremos suficiente dinero para vivir. A la mayoría nos gustaría tener, por lo menos, lo mismo que tenemos hoy. Y muchos hemos sido afortunados: los habitantes del mundo industrializado vivimos rodeados de lujos que desbordarían los más audaces sueños de nuestros antepasados de hace diez generaciones. En una sola generación nos hemos acostumbrado a ser cada vez más ricos. En el conjunto del mundo, el 80 % de la gente cree que su vida es igual de buena o mejor que la de sus padres; en China, este porcentaje es del 90 %.

Pero el crecimiento económico infinito no está exento de detractores. No podemos extraer energía sin que haya consecuencias. Estamos calentando el planeta, quizá por encima de sus capacidades. Y debemos actuar con rapidez. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático calcula que el aumento de la temperatura del planeta superará el nivel «tolerable» de 2 °C hacia el año 2040.



Las consecuencias de esto en términos de sequías, inundaciones y simples golpes de calor son difíciles de imaginar, aunque la creciente frecuencia de los corrimientos de tierra, los aluviones y demás catástrofes naturales de esas que antes ocurrían «una vez cada cien años» augura un futuro inquietante. En muchos países ricos, como Australia, Alemania e Italia, la población valora la protección del medio ambiente por encima del crecimiento económico en una proporción de dos a uno. Esta disyuntiva empieza a dejarse notar. Quizá todos deseemos la prosperidad global, pero mantenerla depende de que detengamos, o cuando menos reduzcamos considerablemente, la destrucción de nuestro planeta.

## ECONOMÍA POLÍTICA

Democracia. Igualdad. Solidaridad. Seguridad. Prosperidad. Conceptos estimables todos ellos. Metas en las que la mayoría podemos estar de acuerdo, aun cuando discutamos sobre cuestiones de detalle o acerca de los medios para alcanzarlas. Objetivos colectivos como estos deberían estar a nuestro alcance o, aunque nunca logremos alcanzarlos plenamente, por lo menos deberíamos ser capaces de avanzar en dirección a ellos.

¿Qué nos impide avanzar con determinación hacia nuestros objetivos? ¿Y qué es lo que los pone en peligro? Nosotros. O mejor dicho, nuestra política. En la vida política es donde nuestros intereses individuales chocan con nuestros objetivos colectivos. Y a menudo el interés personal prevalece sobre lo colectivo. Por eso, a pesar de que el planeta se cuece a fuego lento, seguimos exigiendo carburantes baratos para poder ir en coche o tomar un avión a París para pasar el fin de semana. A lo largo de este libro veremos cómo se manifiesta esta brecha entre el interés personal y el bien colectivo, y qué podemos hacer para que la política contribuya de manera eficaz a la

consecución de nuestros objetivos. En otras palabras: para que no siga fracasando.

Mis argumentos y mis datos provienen de la economía política, la escuela de pensamiento que se ocupa de la interacción entre los individuos y la sociedad. Si empezamos observando un modelo individual —qué queremos y cómo planeamos conseguirlo— y ampliamos el campo de visión hasta abarcar la sociedad en general, comprobaremos que a menudo nuestros mejores planes tropiezan con... en fin, con nosotros mismos. Examinaremos por qué nuestros intereses privados derivan en un caos colectivo y veremos cómo escapar de las trampas que nos hemos tendido.

Llegué a la economía política después de haberme formado como historiador. Como las demás ciencias sociales, pero a diferencia de la historia, la economía política intenta identificar leyes o pautas generales que expliquen el comportamiento humano en el pasado y en el presente. Como muchos conversos, fui apartándome de mi formación anterior: de la contingencia y la especificidad del análisis histórico pasé a la universalidad, la sencillez y el pragmatismo de la economía política.

La economía política parte de modelos sencillos basados en individuos con intereses personales y examina cómo esos individuos interactúan y se estorban mutuamente. A partir de ahí, extraemos y desarrollamos modelos matemáticos que expliquen y predigan el comportamiento. Si hacemos esto, no es porque nos mueva una absurda envidia de la física, sino porque estos modelos nos obligan a pensar en las consecuencias de nuestros presupuestos sobre las personas.

La economía política nos permite plantear y responder preguntas que van desde la micropolítica de nuestra vida cotidiana (¿qué pensaré de la financiación de las pensiones públicas cuando me compre una vivienda?) hasta la macropolítica que afecta a la vida en común (¿representa el aumento



de la desigualdad una amenaza para la estabilidad política?). Y lo hace presuponiendo que las personas —políticos y votantes, ricos y pobres— son, en líneas generales, iguales y se enfrentan a las mismas tentaciones y trampas. A lo largo de este libro veremos que esta manera de pensar el mundo no solo es poderosa y sutil, sino a veces incluso hermosa.

La hipótesis básica que subyace a la economía política es que todo el mundo es egoísta o, como mínimo, posee intereses personales: queremos una serie de cosas y haremos lo que sea por conseguirlos. El interés personal se halla en todas partes. Explica por qué actuamos como actuamos. Y por qué debemos esperar que los demás actúen igual.

Y alguien dirá: ¿no es esta una forma muy cínica de ver el mundo? Estudiar el interés personal no implica aplaudirlo; no se trata de dar pautas éticas sobre cómo vivir la vida. El interés personal es una herramienta analítica útil, y conforma la base de las teorías que elaboramos para explicar el comportamiento humano. La economía política utiliza el modelo del interés personal no solo para describir, explicar y predecir el comportamiento individual, sino también para recomendar medidas a los Gobiernos, medidas que sean capaces de mejorar la vida de la gente, aunque cada persona tenga sus propios intereses.

Centrarse en el interés personal significa pensar el mundo como una suma de individualidades. En lugar de hablar de clases, culturas o cualquier otro colectivo, nos centramos en las personas y a partir de ahí abrimos el campo de visión. De hecho, la propia idea de que un grupo de personas tenga «intereses» resulta dudosa: ¿por qué todos los integrantes de un determinado grupo habrían de comportarse de la misma manera? ¿En qué sentido puede decirse que un grupo tiene preferencias? Al fin y al cabo, no posee una mente única.

Sin embargo, los individuos sí tenemos mentes únicas: preferimos esto a lo otro; hay cosas que nos gustan y cosas que nos disgustan, y somos capaces ordenar nuestras prioridades. A la luz de estas prioridades, hacemos cálculos para ver cómo conseguir los resultados que queremos. En un mundo ideal tomamos la *mejor* decisión posible. Dicho en términos matemáticos: dadas determinadas posibilidades, «maximizamos» nuestra felicidad eligiendo la opción que nos proporciona una «utilidad» mayor. Es decir, que tenemos una serie de preferencias acerca de las cosas que pueden ocurrir o que podemos conseguir, así como una forma de elegir la que más nos conviene. En eso consiste la idea del interés personal.

Los pilares de la economía política no se basan simplemente en suponer que las personas tienen preferencias y eligen su opción preferida. Ello nos llevaría a una conclusión bastante trivial: que la gente elige tener lo que quiere en el máximo grado posible. Tener ingresos más altos me hace más feliz. Y mi felicidad aumenta cuanto más aumentan mis ingresos. Hasta el infinito y más allá. Cabe suponer que hay algo que nos impide obtener una utilidad cada vez mayor. Y ese algo es el mundo que nos rodea.

Las personas siempre encuentran algún tipo de limitación que les impide conseguir exactamente lo que quieren. Estas limitaciones pueden ser físicas (las reservas de gas natural o de oro de nuestro planeta son finitas), institucionales (puedo aumentar mis ingresos atracando todos los bancos del país, pero la ley acabará imponiéndose y me impedirá alcanzar ese objetivo) o, en muchos casos, sociales (el comportamiento de otras personas pondrá límites a lo que yo pueda conseguir).

Las limitaciones nos obligan a hacer concesiones. Nadie puede tener todo lo que quiere, por tanto hay que decidir qué estamos dispuestos a sacrificar. Esta clase de disyuntivas forman parte de la vida cotidiana. Cuando vamos al supermercado y decidimos comprar una marca concreta de café, nos en-



presentamos a varias disyuntivas: elegimos una marca en lugar de otra; elegimos comprar café en lugar de té; renunciamos a una suma de dinero a cambio de los beneficios de tomar café. Y como el dinero proviene del trabajo, los beneficios que obtenemos del café corren a cuenta del elemento más básico de nuestra existencia: el tiempo.

La vida política está repleta de disyuntivas. Cuando voy a votar, decido entre un candidato u otro. De forma implícita, también estoy renunciando a las cosas que me gustan de un partido por las cosas que me gustan de otro. Por ejemplo, puedo querer que bajen los impuestos pero al mismo tiempo tener ideas muy progresistas en el plano social. El que yo pueda votar a los laboristas o a los conservadores en el Reino Unido, al Partido Republicano o al Demócrata en Estados Unidos, o al Partido Socialista, a En Marcha o a Los Republicanos en Francia, depende de cómo pondere mis preferencias.

El hecho mismo de ir a votar implica una disyuntiva, puesto que requiere tiempo y esfuerzo. En el caso de que nuestro partido preferido gane, quizá nos compense el coste de haber hecho cola para votar, pero es muy poco probable que nuestro voto sea el decisivo. Si contraponemos los beneficios que se derivan de la victoria de nuestro partido con la minúscula probabilidad de que nuestro voto decante los comicios, el coste en que incurrimos por votar se vuelve mucho mayor. Esto quiere decir que lo más racional podría ser no ir a votar. De ahí que la economía política afirme que en las preferencias de la gente exista seguramente algún factor relacionado con la noción de «deber» que sirva de compensación y, por consiguiente, nos ayude a predecir quién acudirá realmente a votar. Si disfruto con la sensación de estar participando en un acontecimiento importante, siento un gran interés por la política o puedo ausentarme del trabajo, entonces iré a votar. Y al revés: la participación será baja entre los apá-

ticos, los apolíticos y la gente más pobre que no se pueda permitir ausentarse del trabajo.

Los políticos también actúan de forma interesada. Los congresistas estadounidenses se quejan a menudo de que gran parte del tiempo que podrían dedicar a hacer política lo emplean en telefonar a posibles donantes. ¿Por qué no sueltan el teléfono y hacen lo que se supone que debe hacer un legislador? Porque si no se ganan elecciones, no se puede legislar. Y para ganar elecciones hace falta el apoyo de los electores. ¿Y cómo saben los electores a quién votar? Pues porque han visto la propaganda de campaña, que cuesta dinero tanto a los aspirantes como a quienes buscan la reelección. Por eso todos los candidatos se ven abocados a una carrera armamentística electoral. No es que los políticos sean venales o idiotas (aunque algunos lo sean); lo que explica su comportamiento son las disyuntivas y los sacrificios que se les imponen si quieren salir elegidos.

Obligarnos a considerar el interés personal como herramienta de análisis de la vida política puede parecer un enfoque demasiado unidimensional. Desde mi punto de vista, sin embargo, diría que es algo liberador. No tenemos que suponer que hay personas que actúan por motivos más nobles que otros, ni que algunas son pura y simplemente incomprensibles. A menudo, las acciones que parecen más desinteresadas, altruistas y progresistas obedecen en el fondo a una lógica interesada.

Pensemos, por ejemplo, en la educación. La mayoría de las encuestas reflejan un alto nivel de apoyo al gasto público en educación. Quizá ello se deba a que es verdad que la gente desea más inversión. O quizá les da reparo admitir ante los contribuyentes que la financiación de los centros educativos les da un poco igual. Sin embargo, si escarbamos bajo la superficie, encontramos diferencias bastante notables entre la gente, diferencias que coinciden de pleno con el vil interés



personal. En concreto, la ampliación de la enseñanza pública hace que las personas más ricas se sientan amenazadas, ya que no solo deben pagar más impuestos para educar a los hijos de otros, sino que además esos estudiantes saldrán a competir con sus propios hijos en el mercado laboral. La inversión en educación «perjudica» a los ricos por partida doble.

El interés personal influye en todos los ámbitos de la educación. Es esperable que un régimen autoritario gobernado por ricos restrinja el gasto público y no contemple la enseñanza obligatoria, como en efecto ocurrió en la España de Franco o las Filipinas de Marcos. También es esperable que los partidos de derechas sean menos propensos a gastar en educación o a incluirla en sus programas electorales, como ocurre en países de toda Europa, desde Alemania hasta el Reino Unido. Y, por último, es esperable que los ricos sean menos favorables a gastar en educación, como se observa en las encuestas de opinión pública de los países ricos. De hecho, quienes más tienen son quienes más se oponen a destinar dinero público a los estudiantes con rentas bajas cuando los porcentajes de matriculación universitaria ya son elevados. Y se oponen porque el acceso generalizado a la educación superior podría «devaluar» las titulaciones de sus hijos.

El interés personal es una forma útil de entender el comportamiento de las personas. Pero ¿qué ocurre cuando se juntan varios individuos, cada cual con sus propios intereses? Entonces entramos en el mundo de los problemas de acción colectiva.

Una de las pocas leyes de la ciencia política es que las democracias no luchan entre ellas. Las «guerras del bacalao» entre Gran Bretaña e Islandia —miembros ambos de la OTAN, nada menos— son una extraña excepción. Estos conflictos, ocurridos entre los años cincuenta y los setenta del pasado

siglo, tuvieron su origen en el deseo de Islandia de ampliar sus derechos territoriales exclusivos para capturar ese pez otora abundante, el bacalao del Atlántico nororiental. Con el paso del tiempo, la población de bacalao disminuyó significativamente y, a medida que escaseaba la pesca, aumentaron las tensiones entre los pescadores islandeses y los británicos. Las guerras se saldaron con una muerte accidental por electrocución, hubo disparos, embestidas entre barcos y se enviaron fragatas y aviones de reconocimiento. Los islandeses incluso equiparon a sus guardacostas con cortaalambrs para cortar las redes de arrastre de los pesqueros británicos.

¿Por qué los derechos exclusivos de pesca eran tan importantes para Islandia? El problema estribaba en que el interés personal de los pescadores británicos afectaba directamente al de los islandeses, y viceversa. El pescado es un recurso bastante peculiar: sus existencias son finitas, pero cuesta impedir que otros lo capturen. Cuando alguien es propietario de una granja lechera, lo es también de las vacas que viven en ella y de la leche que producen. Si otra persona pretende acceder a la granja, los derechos de propiedad se lo impiden. Quien quiera obtener algún provecho de las vacas o la leche, deberá abonarle al propietario una cantidad que sea aceptable para ambas partes.

El mar, en cambio, es difícil de poseer y controlar. En alta mar, fuera de las «zonas de pesca exclusivas», nadie tiene derecho a cobrar a nadie por pescar, de modo que todo el mundo tiene «barra libre». Aun cuando alguien reclamase derechos territoriales exclusivos, como hicieron los islandeses, patricular en busca de pesqueros intrusos no es tarea fácil, por lo que la exclusión resulta poco efectiva. Por consiguiente, ambas partes acaban pescando en las mismas aguas, y el exceso de pesca provoca que las existencias se agoten rápidamente.

La pesca es un ejemplo clásico de la «tragedia de los bienes comunes». En ausencia de propiedad privada, cual-



quiera puede pescar a placer. Lo cual suena muy bien, pero cuanto más pesque yo, menos peces habrá para ti. Mi interés personal acaba perjudicando al tuyo, y viceversa. Si pudiéramos llegar a un acuerdo vinculante en el que ambos recibiríamos una parte digna que, además, impidiera la sobrepesca, todos seríamos más felices. El resultado sería colectivamente más beneficioso. Sin embargo, si no hay modo de supervisar el cumplimiento de tal acuerdo —y eso es tarea difícil en las procelosas aguas del Atlántico Norte—, cada cual dará rienda suelta a su interés personal y pescaremos hasta que no quede nada.

Los economistas denominan «externalidades» a los efectos que las acciones de unos pescadores tienen sobre otros. Una externalidad se produce cuando un tercero (un pescador islandés) se ve afectado por una transacción mercantil entre otros dos agentes (un pescador escocés y el propietario de un restaurante de Glasgow que le compra el pescado). La vida política también está llena de externalidades. La mayoría son negativas: una medida gubernamental que subvencione la producción de energía puede tener efectos contaminantes, lo cual puede deteriorar las playas y, por ende, afectar a los medios de subsistencia de los hosteleros de la zona; un área de tráfico reducido en una determinada zona de Londres puede hacer que los conductores saturen otro barrio. A veces, por suerte, también hay externalidades positivas: un vecino aficionado a la jardinería puede plantar una rosaleda que incremente el valor de las viviendas con vistas a su jardín. Sea como sea, en todos los casos el comportamiento interesado de un grupo de personas puede repercutir en la vida de otras.

Estos «problemas de acción colectiva» surgen cada vez que un grupo de individuos con intereses personales intenta actuar de maneras que, quizá inadvertidamente, menoscaban una meta colectiva más amplia. Los problemas de acción colectiva surgen porque somos *interdependientes*. Lo que yo de-

cida hacer afecta al entorno en el que tú te mueves y, por consiguiente, a lo que tú decides hacer. En el fondo, todos los problemas relativos a la consecución de nuestras metas que iremos comentando a lo largo del libro se reducen a esta tensión. No podemos obligar a nadie a que deje de lado sus intereses y haga «lo que hay que hacer» —dejar de pescar, dejar de conducir, dejar de contaminar— y, por tanto, tampoco podemos obligarnos a nosotros mismos a hacerlo. La tragedia está servida.

## LA POLÍTICA COMO PROMESA

Lo que convierte la economía política en un campo tan fascinante como complejo es que los objetos que estudiamos —las personas— pueden reaccionar a las acciones de los demás. No solo eso, sino que pueden preverlas. Los problemas de acción colectiva surgen *porque* somos inteligentes; no podemos achacarlos a que la gente actúa «como si fuera estúpida». Eso complica aún más las cosas, porque, si queremos resolverlos, debemos librar una guerra de ingenios contra nosotros mismos. Y eso se consigue por medio de la política.

¿En qué consiste la política? Desde un punto de vista superficial, en que los partidos hagan campaña para las elecciones. O en que los legisladores aprueben leyes y medidas. O en que los países forjen alianzas o firmen tratados. Pero, si vamos a lo fundamental, la política consiste en hacer *promesas*.

Las personas nos hacemos promesas a todas horas. Acordamos con tal persona que haremos tal cosa. Le prometemos a nuestra pareja que iremos de vacaciones a un lugar tranquilo. Le prometemos a nuestro jefe que terminaremos la tarea a tiempo. Las promesas no siempre persiguen fines laudables: los jefes mafiosos también hacen promesas, como la de pegarle un tiro en la rodilla al comerciante que se niega a pagar la



protección. Pero todas estas promesas son a título individual. La política trata de cómo funcionan las promesas colectivas: las que los políticos hacen a los votantes, los presidentes a los Parlamentarios, los aliados a los adversarios.

Una promesa es un acuerdo para hacer algo en el futuro. Lo que la diferencia de un contrato es que ningún tercero puede obligarnos por ley a que la cumplamos. A veces las promesas no se cumplen, y cuando eso ocurre no cabe recurso alguno. Si tu pareja falta a una promesa, es asunto vuestro.

En la vida política tampoco existen garantías que permitan recurrir al incumplimiento de una promesa. Si un Gobierno no se ajusta a su programa, no podemos demandarlo. Si un partido político decide abandonar una coalición, los demás partidos tienen un problema. Si un aliado se echa para atrás cuando te atacan, no hay tribunal internacional al que apelar para obligarlo a que te defienda. El cumplimiento de las promesas no puede imponerse. Se basan en la confianza y las expectativas, y conllevan cierto grado de incertidumbre.

La política se erige sobre promesas inciertas porque no hay instancia más alta que la propia política. La política puede crear sistemas jurídicos que fiscalicen nuestras interacciones económicas y sociales, pero no es posible hacer lo mismo con la política en sí. En última instancia, cada decisión que tomamos sobre quién debe ejercer el poder, quién tiene qué derechos y obligaciones, conlleva otro conjunto de promesas. Nada externo a la política puede obligarnos a cumplirlas. Es más, la política es un constructo social y contingente. Las decisiones políticas no pueden ser permanentes. Al igual que las promesas, las decisiones políticas solo tienen sentido en nuestra mente, y pueden hacerse y rehacerse.

Volvamos al problema de la pesca en el Atlántico Norte. Nadie es dueño de los océanos. Y aunque así fuera, sería poco menos que imposible controlar a los intrusos. Cualquiera con-

trato formal que redactáramos sería inaplicable porque resulta imposible hacer un seguimiento de cada infracción. No existe ningún cuerpo policial internacional, ningún jurado o juez que pueda atrapar o castigar a los posibles infractores. En lugar de ello, los Estados se hacen promesas políticas en nombre de sus pescadores. Estos acuerdos pueden contribuir a fijar expectativas y detener la sobrepesca a corto plazo. Sin embargo, como ya hemos visto al hablar de la continua ampliación de los derechos de pesca de Islandia, no se puede evitar que la gente eluda sus promesas si cree que ello juega a favor de sus intereses. Por tanto, habrá que hacer nuevas promesas. La política no se acaba nunca.

A lo largo de este libro veremos que la política puede hacer promesas que nos ayuden a alcanzar los cinco objetivos que hemos enumerado antes: democracia, igualdad, solidaridad, seguridad y prosperidad. Pero estas promesas pueden ser frágiles y efímeras.

En el caso de la democracia, podemos desarrollar reglas electorales e instituciones legislativas que pongan freno a nuestras caóticas preferencias; pero estas reglas pueden ser dismanteladas por sus enemigos políticos.

En el de la igualdad, ante una amenaza de revolución o una situación de descontento de las masas, la élite adinerada puede prometer redistribuir la riqueza entre el pueblo; pero una vez que el pueblo ha accedido a ello, la élite puede desdeñar y reprimirlo.

En el de la solidaridad, cuando corren tiempos difíciles, podemos votar a favor de programas de ayuda social; pero cuando las cosas mejoran, podemos ponerlos en riesgo oponiéndonos a los impuestos necesarios para mantenerlos.

En el de la seguridad, queramos unos cuerpos policiales lo bastante fuertes como para protegernos; pero cualquier cuerpo no inventado de semejante poder puede aprovecharse de él para volverse contra nosotros.



Y por lo que respecta a la prosperidad, queremos que todo el mundo coopere en cuestiones tan fundamentales como el cambio climático; pero también nos gustaría tener combustible barato para nuestro vehículo.

Nos hacemos promesas a todas horas. Y luego intentamos incumplirlas. Así pues, ¿cómo podemos hacer que nuestras promesas políticas sean más efectivas? ¿Por qué fracasa la política? ¿Y cuándo puede triunfar?

Las promesas políticas triunfan cuando el mero hecho de hacerlas da pie a que se cumplan. Cuando se trata de resolver problemas de acción colectiva, es preciso que nuestras promesas lleven en sí el germen de su materialización. Debemos dificultar su incumplimiento. Y la mejor manera de hacerlo es tratar de fomentar su permanencia estableciendo instituciones políticas (reglas y principios formales) y desarrollando normas sociales (expectativas informales) y cómo debemos comportarnos). Estas instituciones y normas perdurarán más allá del instante de su creación: son el bosque frondoso que nace de las semillas de las promesas políticas anteriores.

Las instituciones políticas son las leyes, normas y organizaciones formales que hacen que las decisiones sean duraderas. A menudo las relacionamos con las personas que las redactan y velan por su cumplimiento, o con los edificios donde estas trabajan, como los tribunales y los Parlamentos. Pero la importancia de una institución no reside en su sede, sino en el hecho de que formaliza por escrito las promesas políticas. Las instituciones nos vinculan a las decisiones que tomamos. Nos permiten albergar expectativas con respecto a las acciones de otros, de tal modo que podamos tomar decisiones eficaces. Como las instituciones son el legado de promesas pasadas, es posible que no se ajusten al dedillo a nuevas

necesidades actuales. La política avanza. Pero aunque su encaje sea imperfecto, no debemos despreciarlo.

Un ejemplo ilustrativo es la regla del filibusterismo en el Senado estadounidense. El filibusterismo permite que cuarenta de los cien miembros de la cámara paralicen una ley. En el pasado, el filibusterismo permitía que cualquier senador hablara sin cesar para bloquear la aprobación de un proyecto de ley, lo cual podía suponer la paralización de toda la actividad legislativa. En la década de 1970 se llegó a un acuerdo por el que basta con declarar la intención de obstruir la tramitación de un determinado proyecto de ley para que este quede paralizado. Desde entonces, la aprobación de muchas leyes en el Senado requiere una mayoría cualificada de sesenta senadores.

La regla del filibusterismo tiene múltiples defectos: sobrerrepresenta a los pequeños estados rurales y permitió bloquear una y otra vez las reformas de los derechos civiles en la década de 1960. Sin embargo, su eliminación no está exenta de riesgos. Entre 2009 y 2015, los demócratas insistieron en que se aboliera el filibusterismo para evitar que la minoría republicana del Senado bloqueara las reformas del presidente Obama. Al final, los demócratas suprimieron el recurso al filibusterismo para los casos de órdenes ejecutivas y nombramientos judiciales, excepto los del Tribunal Supremo.

Pero poco después se volvieron las tornas. Cuando los republicanos se hicieron con el control del Senado, la Cámara de Representantes y la presidencia en 2016, consiguieron suprimir también el filibusterismo para los nombramientos al Tribunal Supremo y aprobaron rápidamente tres candidaturas nuevas al alto tribunal con poco más de cincuenta votos, una mayoría muy exigua. En 2022, esos mismos jueces fallaron en contra del derecho federal al aborto, permitido desde hacía mucho tiempo en el país. A menudo las instituciones funcionan mal, pero lo cierto es que estructuran las expectativas



tivas y el comportamiento de los políticos, tanto los que ejercen algún cargo como los que no. En su ausencia, suele imponerse «la ley del más fuerte», ya que los que tienen poder explotan a los que no.

Las normas políticas son pautas informales de conducta que los demás siguen y que nosotros también decidimos seguir. Las razones para ello pueden ser positivas o negativas. Podemos aceptar las normas porque ver lo que hacen los demás nos ayuda a entender qué es lo que más nos conviene; pero también podemos acatarlas porque, de lo contrario, los demás nos castigarán. Las normas condicionan cómo pensamos, cómo percibimos el mundo y en quiénes confiamos. Son invisibles, pero muy eficaces como catalizadoras del comportamiento colectivo, quizá mucho más que los decretos de las instituciones políticas formales.

Las normas también son más ambiguas y difíciles de aplicar que las reglas formales. Los políticos pueden hallar dificultades a la hora de fomentarla y invocarlas. No todos los presidentes son un Kennedy o un Obama, hombres que fueron capaces de persuadir a muchos ciudadanos para que vieran el mundo con nuevos ojos y modificaran su comportamiento en consecuencia. Aunque no todos los ciudadanos estaban enamorados de Kennedy ni de Obama. De modo, pues, que aunque las normas sean importantes para comprender la eficacia de las soluciones políticas, no pueden resolver problemas como el cambio climático, la violencia policial o la polarización política, salvo que cuenten con la fuerza y la contundencia de las leyes y las instituciones.

Dado que la política depende tanto de las instituciones y las normas, es lógico que funcione de manera distinta en diferentes lugares del mundo. Obviamente, las normas que rigen el comportamiento en las democracias no tienen nada que ver con las que lo rigen en las dictaduras. Los ciudadanos de los países autoritarios tienen muchos incentivos para falsificar y

tergiversar sus auténticas preferencias, y es poco probable que depositen una gran confianza en el Gobierno o en sus conciudadanos.

También es posible apreciar diferencias radicales entre democracias. Muchos estudiosos han hecho hincapié en el éxito de países como Dinamarca y Suecia, con sus sistemas electorales inclusivos, su elevada confianza social y sus escasos niveles de corrupción. Ahora bien, esto no se debe a un don divino de las gentes nórdicas (recordemos la época de los vikingos), sino más bien a unas pautas de comportamiento político muy arraigadas que podría ser difícil replicar en otros lugares y que dependen de un entramado de instituciones y normas. En este libro exploraremos una amplia muestra de experiencias transnacionales e históricas que arrojan luz sobre cómo las instituciones y las normas contribuyen al éxito o el fracaso de la política.

La democracia, la igualdad, la solidaridad, la seguridad y la prosperidad son cosas admirables. Pero en cada caso nos enfrentamos a una trampa política que se activa como consecuencia de nuestro interés personal y que nos impide alcanzar nuestros objetivos colectivos. No estamos fatalmente destinados a caer en dichas trampas, si bien es cierto que son insidiosas, omnipresentes y a veces incluso tentadoras.

Aun así, caben dos posibilidades. Podemos aprender a identificarlas «en su estado natural» y a sortearlas con cuidado: o puede ser que, por desgracia, ya hayamos caído en ellas. Y en tal caso, tendremos que averiguar cómo escapar. Esto lo entendemos por qué fracasa la política descubriendo que hay que hacer para que triunfe.



## Cómo hacer que la política triunfe

Hablemos del título de este libro. ¿Por qué fracasa la política? La política fracasa cuando creemos que podemos arreglárnoslas sin ella. Fracasa cuando no nos la tomamos en serio. Cuando intentamos reprimirla, sofocarla o proscribirla. Por mucho que lo deseemos, nuestras diferencias no van a desaparecer solas. Cualquier intento de reemplazarlas por la pureza y la claridad de una solución única o un líder carismático está condenado al fracaso, porque continuaremos discrepando pero habremos abolido la posibilidad de expresarnos o de actuar en función de esa discrepancia.

Existen innumerables libros donde se afirma que nuestros problemas globales pueden solucionarse al margen de la política: viviendo mejor gracias a la tecnología o los mercados, depositando nuestra confianza en un liderazgo fuerte o una reforma moral. Este libro no va por ahí. Lo que a mí me interesa es defender la importancia fundamental de la política con vistas a alcanzar nuestras metas colectivas. Eso sí, debemos tener la lucidez de admitir que una política equivocada, por exceso o por defecto, puede alejarnos todavía más de nuestros sueños de futuro.

Las alternativas a la política solo pueden generar desilusión. Existe una rama del tecnoliberalismo que opina que los políticos, los burocratas e incluso los votantes son un impedimento



mento para el progreso. Si los políticos no se empeñaran en regular las empresas tecnológicas, estas podrían innovar para solucionar nuestros problemas. La violencia en el mundo podría reprimirse mediante la vigilancia omnisciente desde un satélite. El cambio climático podría impedirse recurriendo a la geingeniería. Lo que hay que hacer es dejar que la gente inteligente encuentre soluciones.

Pero las soluciones tecnológicas funcionan sobre todo cuando el objeto sobre el que actúan no puede responder. Seguimos viviendo en un mundo —por ahora— en el que las personas son más inteligentes que los ordenadores. Los algoritmos no siempre consiguen su propósito. La gente encuentra maneras de manipularlos o esquivarlos. Y muchos algoritmos no comprenden la sociedad, con lo que realimentan la discriminación racial o de género existente.

Además, las soluciones tecnológicas suelen ser antidemocráticas: pueden tratar de diseñar deseos y decisiones humanas independientes. En última instancia, si los seres humanos siguen teniendo el control, no podemos ignorar su voluntad. La política incluso puede volver a imponer limitaciones estrictas a la tecnología, si eso es lo que quieren votantes y políticos. No es posible acabar con la política a golpe de innovación.

Otra solución popular consiste en acusar a los políticos de interponerse en el camino del mercado. ¿Que nos preocupa el cambio climático? Pongamos precio al carbono y comerciamos con él. ¿Que la democracia no da respuesta a determinados agravios sociales? Permitamos que la gente intercambe y acumule múltiples votos. El problema es que los mercados perfectos casi nunca existen, y no solo por culpa de la «intrusión» de los Gobiernos. Muchos de nuestros conflictos se dan en ámbitos en los que existen derechos de propiedad mal definidos, una supervisión imperfecta, perjuicios a terceros, etcétera. Hay ambigüedades que los contratos no

pueden resolver y que, en última instancia, dependen de las promesas políticas.

En la última década se ha reavivado otra tendencia: el deseo de un líder fuerte que esté por encima del rifirrafe político. Quienes critican la política tradicional la acusan de ser un complot elitista pensado para obstaculizar y perjudicar al ciudadano de a pie. Las promesas políticas están para ser incumplidas por un líder que no tenga por qué acatar las reglas del juego.

Esta pretensión malinterpreta los fundamentos más básicos de la política democrática, niega la realidad de que existen distintas preferencias entre la población, y propugna el desmantelamiento y la repulsa de las propias instituciones y normas políticas que mantienen unidas a las democracias estables. En el Reino Unido, esto llevó a calificar a los jueces como «enemigos del pueblo» y a una suspensión ilegal del periodo de sesiones en el Parlamento durante el debate del Brexit. En Estados Unidos, la presidencia de Trump pasó de los llamamientos a encerrar a sus oponentes políticos a la denuncia de un falso fraude en las elecciones presidenciales y una insurrección en el Capitolio. Las instituciones son frágiles, pues están respaldadas por un Estado que en cualquier momento puede volverse contra ellas. Y las normas son todavía más frágiles. Y aun así, la combinación entre ambas es quizá lo único que impide que la política fracase.

Entre la izquierda también existe la inveterada tradición de querer desterrar de la política todo aquello que se percibe como una influencia maligna: fuera los negocios de la política; fuera las contribuciones a las campañas; fuera el egoísmo. En su lugar, pongamos un Gobierno benevolente que se pliegue a las necesidades y los deseos de la gente. Lo que ocurre es que el interés personal es inseparable de la política. También existe una «voluntad popular» indiscutible. Aunque compartamos objetivos comunes, con frecuencia discrepamos



abiertamente sobre cómo deben concretarse o cuáles deberían ser sus resultados. Este tipo de desacuerdos no pueden evitarse y no son tan solo el producto de la influencia maligna de oscuros intereses. Son inherentes a la existencia colectiva.

Las falsas certezas de los tecnólogos, los fundamentalistas del mercado y los profetas de izquierda o de derecha no pueden poner fin a nuestra necesidad de intercambiar promesas con respecto a un futuro incierto. Y para eso necesitamos la política.

## LA INEVITABILIDAD DE LA POLÍTICA

¿Puede triunfar la política? No siempre. Las cosas como son. Las trampas a las que nos enfrentamos son inevitables y habrá que tener los ojos bien abiertos para no caer en ellas. Vivimos en un mundo incierto, en el que las personas discrepamos y actuamos en nuestro propio interés. Pero seguimos teniendo objetivos colectivos. Y para alcanzarlos necesitamos hacernos promesas. Promesas que no podemos cumplir a la perfección. Promesas que son intrínsecamente políticas.

¿Cómo podemos trasladar esas promesas a la práctica? Tenemos que consolidarlas de algún modo, hacer que duren más que el aliento con el que se pronuncian. Tenemos que estructurar la incertidumbre. La manera de lograrlo consiste en desarrollar instituciones y normas políticas que confieran credibilidad a nuestras promesas.

Las instituciones son los acuerdos formales a los que nos adherimos. No son de titanio: podemos romperlos o fingir que no existen. Lo que ocurre es que eso tiene un coste para la confianza que podemos acabar lamentando cuando necesitamos la estabilidad que proporcionan esas mismas instituciones. Debemos salvaguardarlas de los dardos del populismo iconoclasta. Ellas son las que nos ayudan a coordinar nuestra

conducta, a castigar a quienes desertan y a recompensar a quienes cooperan.

Las asambleas ciudadanas, ya sean presenciales o virtuales, nos ayudan a entender en qué estamos de acuerdo y nos obligan a buscar consensos. Las políticas de inversión social y los programas de prácticas pueden reducir las desigualdades garantizando una carrera laboral a quienes no dispongan de un título universitario. Los programas de Seguridad Social universal pueden contribuir a que la clase media esté a favor del estado de bienestar. Los acuerdos de seguridad colectiva pueden proteger a los países vulnerables mucho mejor que las «ambiciones» y las «hojas de ruta». Los fondos soberanos independientes pueden evitar que los Gobiernos exploten la tentación de la riqueza mineral. Y los tratados climáticos flexibles pueden tender puentes que salven la incómoda brecha entre la anarquía medioambiental y los acuerdos inaplicables.

Las instituciones funcionan mejor cuando existen normas sobre cómo mantener nuestras promesas y cómo promover la confianza a largo plazo. Para que la democracia funcione, tenemos que aprender a debatir y dialogar entre nosotros con el fin de encontrar puntos en común y garantizar que los perdedores no pierdan siempre. Para que haya igualdad, tenemos que estar dispuestos a aceptar soluciones de compromiso que busquen un equilibrio entre la igualdad de derechos y la igualdad de resultados. En cuanto a la solidaridad, debemos forjar una concepción más amplia del «nosotros», una concepción que incluya a las futuras generaciones y al prójimo, con independencia de su etnia o religión. Por lo que se refiere a la seguridad, debemos estar dispuestos a castigar a quienes, en lugar de protegernos, se aprovechan de nosotros. Y en cuanto a la prosperidad, debemos marcarnos horizontes temporales más amplios con el fin de crear un clima de confianza y evitar las tentaciones cortoplacistas.



A menudo, las trampas a las que nos enfrentamos se refuerzan entre sí: una democracia polarizada puede agravar la desigualdad; una red de Seguridad Social raída puede alimentar la delincuencia; un cambio climático desbocado podría amenazar la paz mundial. Pero también hay grandes soluciones que pueden liberarnos de múltiples trampas a la vez.

Pensemos en la representación proporcional (RP). Como sistema electoral, puede ayudarnos a escapar de la trampa de la democracia, no solo porque representa mejor la diversidad existente en la sociedad, sino también porque fomenta la cooperación entre partidos. Pero los efectos de la RP no solo son electorales. Los países que la aplican, como Suecia y Noruega, también parecen más capaces de escapar de otras trampas.

Comparemos, por ejemplo, los niveles de desigualdad en países con RP —como los escandinavos o Países Bajos— y los de países con sistemas electorales mayoritarios, como Austria, Estados Unidos y el Reino Unido. Los primeros no solo registran una desigualdad salarial algo menor —herencia, probablemente, de sus altos niveles de afiliación sindical—, sino que la desigualdad de ingresos disponibles también suele ser muchísimo más baja. Eso se debe a que los países con RP tienen niveles mucho más altos de redistribución, en parte porque hay más partidos de izquierdas en el Gobierno. Puede que subir los impuestos y tener sindicatos fuertes sea un precio que no todos estemos dispuestos a pagar para escapar de la trampa de la igualdad, pero sin duda parece que la RP va en esa dirección.

Los países con RP también parecen más capaces de escapar de las trampas de la solidaridad y la prosperidad. Suelen tener estados de bienestar más generosos y visibles con los que se ganan a las clases medias y son menos propensos a los recortes drásticos en momentos de austeridad, contrariamente a lo que ocurre, por ejemplo, en Gran Bretaña. La RP también refuerza la estabilidad de las medidas adoptadas, ya que son

más los partidos que tienen que ponerse de acuerdo para introducir un cambio importante; de ahí, además, que los Gobiernos de coalición mitigen la volatilidad del crecimiento económico. El consenso político también explica el éxito de Noruega al invertir en un fondo soberano las ganancias imprevistas provenientes del petróleo del mar del Norte, a diferencia del Reino Unido, donde se utilizaron en buena medida para financiar recortes fiscales a corto plazo, lo cual supuso una pérdida estimada de unos 354.000 millones de libras por el hecho de no invertirlos.

Como es evidente, los sistemas electorales no pueden resolver todos los problemas, muchos de los cuales son de ámbito global. Para escapar de las trampas de la seguridad y la prosperidad hace falta cooperación internacional.

Tropezamos aquí con una misteriosa contradicción. Resulta que lo que sirve para escapar de la trampa de la seguridad puede no ser adecuado para escapar de la trampa de la prosperidad. La trampa de la seguridad internacional suele girar en torno a *ellos*: consiste en impedir que algún actor con intenciones aviesas, sea o no estatal, nos haga daño. La reciente invasión rusa de Ucrania sugiere que, para que la cooperación internacional en materia de seguridad sea creíble, tiene que ser formal e inequívoca. Es posible que Ucrania tuviera acuerdos informales de cooperación con la OTAN, e incluso que estuviera en trámites para ingresar en la organización. Pero no era un Estado miembro. Los países occidentales no estaban obligados a intervenir de forma activa, como habrían hecho en el caso de que Rusia hubiera atacado a los países bálticos. Y si bien es cierto que el envío de armas y ayuda contribuyó sin duda al esfuerzo bélico ucraniano, también lo es que ni disuadió a Rusia ni la obligó a enzarzarse en una guerra multietatal. Para escapar de la trampa de la seguridad necesitamos ceñirnos firmemente a los acuerdos.

La trampa de la prosperidad, en cambio, gira en torno al



*nosotros*. Todos sentimos el impulso de refugiarnos en la tentación a corto plazo y evitar los sacrificios necesarios para la prosperidad a largo plazo. En este sentido, ningún ejemplo es más claro ni significativo que el cambio climático. Sin embargo, las normas severas y formales del Protocolo de Kioto resultaron un fiasco. Nadie quiso o pudo cumplirlas. En este caso no estamos hablando de una alianza militar, sino de un acuerdo contra la contaminación. Tenemos que ser realistas acerca de lo que harán los Estados en ausencia de una obligación real: hace falta flexibilidad e informalidad. Puede que los acuerdos de París parezcan modestos y permisivos. Puede que no funcionen. Sin embargo, son realistas y han logrado la adhesión de las principales potencias. Para escapar de la trampa de la prosperidad, habrá que desarrollar normas de reciprocidad y perdonar a quienes las infrinjan de forma puntual.

Se trata de grandes soluciones a escala nacional o internacional. Nadie por sí solo es capaz de hacerlas realidad, aunque podemos promoverlas, por supuesto: no hay que confundir las limitaciones individuales con la apatía. ¿Qué podemos hacer para aportar nuestro granito de arena?

Empecé este libro hablando de la omnipresencia del interés personal. Lo primero que hay que reconocer es que el interés personal es inevitable y no algo inmoral, ni el nuestro ni el de los demás. Lo que nos impide alcanzar objetivos colectivos es que nuestros intereses individuales colisionan entre sí. Por consiguiente, en lugar de deplorar el interés personal, debemos diseñar instituciones y seguir normas que nos permitan canalizarlo. Esto quiere decir que todos nos lo deberíamos pensar dos veces antes de tachar las instituciones políticas que nos rodean de ineficaces o corruptas (¡aunque a veces lo sean!). Las instituciones nos permiten tener expectativas con respecto a la conducta ajena y pensar en cómo deberíamos comportarnos también nosotros. Deberíamos tener cuidado antes de desmantelarlas, pues de lo contrario podría-

mos encontrarnos en un mundo de intereses enfrentados, solo que mucho más inmanejable, volátil y acaso violento.

Así pues, este libro es un llamamiento a la comprensión. No deberíamos juzgar a la ligera a los demás por comportarse de forma interesada cuando también nosotros hacemos lo mismo sin el menor empacho. Debemos esforzarnos por resistir los cantos de sirena de los demagogos que exigen derribar nuestras instituciones y limpiar las cloacas, que piden hacer borrón y cuenta nueva pero no reconocen que la política los estará esperando al final de cada revolución. Vivimos en un mundo imperfecto, pero esas imperfecciones suelen ser la fuerza que lo mantiene unido.

Las soluciones que he desgarnado a lo largo de este libro no son infalibles. A menudo nos decepcionarán. Tendremos que dedicar muchas horas a adaptarlas a los nuevos retos que nos salgan al paso. Max Weber dijo que la política «consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias». Los cambios no son fáciles. Las instituciones y normas que tantos trabajos nos ha costado levantar no siempre se adecuarán bien al presente. Y tendremos que renovar nuestras promesas políticas una y otra vez.

Sin embargo, cuando se trata de solucionar los más profundos y endemoniados problemas a los que nos enfrentamos como seres humanos, las promesas contingentes de la política son preferibles a las falsas promesas de los tecnólogos y los populistas. Siempre habrá disputas. Lo que hace falta es encontrar soluciones que lo tengan en cuenta, no que lo nieguen. La política no se va a acabar. Pero tampoco tiene por qué fracasar.