

¿POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES? ¡NO ES “SOLO” LA ECONOMÍA, ESTÚPIDO! (A PROPÓSITO DEL LIBRO DE ACEMOGLU & ROBINSON)

ALBERTO J. GIL IBÁÑEZ*

I. ¿POR QUÉ TRIUNFAN ALGUNOS LIBROS? FÓRMULAS MÁGICAS Y DENOMINACIONES OCURRENTES

Bill Clinton –o más bien su asesor James Carville– durante la campaña electoral que mantuvo con Bush (padre) en 1992, empleó una frase que se haría famosa: ¡Es la economía, estúpido! Entonces le sirvió para desviar la atención de los éxitos políticos que podía presentar George H. W. Bush, tras haber presenciado la caída del muro y sus efectos, así como la triunfal Guerra del Golfo, que le había llevado a una popularidad cercana al 90%. Clinton ganó las elecciones, de forma sorprendente, y desde entonces todos los intelectuales, sociólogos y gurús electorales han hecho suya esa frase “mágica, ocurrente y recurrente”.

* Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Doctor en Derecho por el IUE de Florencia (Italia).

Entre ese grupo destacan Daron Acemoglu (economista del MIT de Massachusetts) y James Robinson (político y economista de Harvard) que se han hecho famosos, por haber elaborado un estudio titulado *¿Por qué fracasan los países?*¹ Un libro, pretendidamente rompedor, y sin duda profusamente citado y alabado en nuestro país, que analiza las causas del fracaso (histórico) de los países, y nada más y nada menos que el origen del poder, la prosperidad y la pobreza ¡en el mundo! Como plan para un solo libro no está nada mal. Pues bien, después de despreciar otras causas (incluida la dimensión cultural) acaban encontrando la raíz del éxito de un país en una ¿nueva? triada mágica:

–decisiones políticas acertadas;

–instituciones políticas y económicas in-

¹ DARON ACEMOGLU y JAMES A. ROBINSON, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, ed. Deusto, Barcelona, 2012.

clusivas o pluralistas, que serían lo contrario de las “extractivas” (el término ocurrente), esto es de aquellas que permiten concentrar el poder en una élite reducida fijando pocos límites a su ejercicio, y sin incentivos adecuados para que la gente ahorre, invierta e innove;

–un grado de centralización política suficiente, es decir que exista una autoridad real que pueda controlar o sancionar, un requisito este último que suelen pasar por alto “hábilmente” los comentaristas “entusiastas” de signo nacionalista².

La oferta parece puro sentido común. No vamos a negar a estas alturas lo obvio: que decisiones económicas o políticas

² De hecho, los autores citan como ejemplo el caso de Somalia como un caso paradigmático de Estado fracasado que se produce porque ningún clan era capaz de imponer su voluntad sobre otro, un equilibrio equitativo que acabaría desembocando en el puro caos (pp. 110, 111). Algo que deberían tener de alguna manera en cuenta los que promueven soluciones de tipo confederal para la organización territorial de España.



pueden determinar la buena o mala marcha de un país. A menudo se citan, en este sentido, el caso de las dos Alemanias tras la II Guerra Mundial o el de las dos Coreas. Igualmente, el hecho de que en 1959 Cuba fuera bastante más rica que España (otra cosa es si el desarrollo era más o menos igualitario) y que a partir de ese momento (siendo los dos países ya dictaduras) la relación de rentas comenzara a ser favorable para España, distancia que no ha hecho sino crecer con el tiempo. Y todo ¿por qué? Pues porque en ese año mientras España aprobaba el Plan de Estabilización y salía de al autarquía, Cuba abrazaba el comunismo, lo que debiera bastar para hacer reflexionar a más de uno.

Pero volvamos al objeto de este artículo: no pretendemos negar lo obvio, pero sí plantear que la visión puramente economicista —aunque en este caso se aderece con gotas de diseño institucional— se queda corta para comprender los fenómenos de cambio social. El reducir la comple-

jidad del ser humano a su condición de agente económico se ha demostrado tan parcial y equivocado en el pasado como en el presente: recuérdense la polémica entre el “*rational choice*” y la “*bounded rationality*”.

Tampoco simplificar la realidad como si se tratara de una mera consecuencia de decisiones políticas irreductibles resuelve toda la cuestión. La pregunta en su caso sería por qué determinadas decisiones se adoptan en unos países y en otros no, y por qué las mismas o parecidas medidas tienen éxito o no, según en qué sociedades se apliquen. Porque lo cierto es que hoy por hoy, por ejemplo, el mismo régimen capitalista produce unas sociedades mucho más igualitarias (Austria y Dinamarca) que otras (EEUU y España entre ellas), lo que podría hacer reflexionar a otros. En todo caso: ¿basta cambiar el funcionamiento de algunas instituciones y adoptar mejores decisiones políticas para que un país pase del fracaso al éxito? Y si es tan fácil ¿por qué no lo hacen

todos en pocos años y acabamos con la pobreza y las crisis económicas recurrentes? Parece que algún elemento del puzle se les ha escapado a los afamados profesores.

II. ¿SE TRATA DE UN LIBRO CIENTÍFICO Y CULTURALMENTE NEUTRAL?

Hace algunos años el holandés G. Hofstede demostró que la cultura nacional influye en el tipo de soluciones y análisis que ofrecen los distintos expertos, y que cualquier estudio, para poder ser correctamente comprendido, debería comenzar con una declaración por parte de su autor, de qué sistema de creencias, formación y experiencias personales le sirven de punto de partida³.

³ GEERT HOFSTEDÉ, *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, ed. McGraw-Hill, Nueva York, 1991, p. 146.



Tal declaración no aparece en el libro comentado, pero lo cierto es que existen muchos aspectos del mismo que demuestran que nos encontramos más ante un análisis ideológico o doctrinalmente sesgado que ante un enfoque realmente científico. Aunque el análisis se presenta en un principio como puramente técnico y objetivo, fruto del trabajo de años, y una primera lectura del libro así lo haría ver -donde se quedan la mayor parte del club de fans-, un segundo análisis más sosegado permite apreciar que se trata de un libro poco o nada neutral, que viene del mundo anglosajón y que, “curiosamente”, a quien pone bien es al propio mundo anglosajón, y mal a otras “culturas” –aunque ellos no lo llamen así-. Entre ellas, ¿adivinan cuál? Claro está, no podía ser otra: la española.

Este sesgo, no obstante, se trata obviamente de disimular con barnices ocasionales de pretendida objetividad o de autocritica. Así, la victoria de la armada inglesa sobre los españoles se achaca a la mera suerte (p. 34) y se acepta que resultaba en principio “improbable” (p. 138). Se reconoce asimismo que sin dicha victoria “casual” el destino de Inglaterra y del mundo habría sido otro. Sin embargo, este hecho no les lleva a analizar el peso económico-político de la suerte, lo que habría resultado ciertamente interesante. También se acepta que el modelo inglés colonizador de Norteamérica trató

de imitar el (éxito) de los españoles en un principio y solo porque no lo consiguieron cambiaron después el modelo (p. 35). Por último, se admite que la Constitución de Filadelfia era extractiva al no conceder voto ni a mujeres ni a los esclavos (p. 46) y que el legado inglés no fue la razón real del éxito de Norteamérica (p. 82). Este último aspecto obviamente no tendría “nada” que ver con el hecho de que los autores se consideren nuevos norteamericanos (y no viejos imperialistas ingleses) y vivan en Norteamérica.

Pero más allá de esos barnices, lo cierto es que un libro que va de moderno e innovador asume una tesis en realidad muy antigua y muy falsa, propia de “mal intencionadas” y exageradas leyendas negras. Así, el ejemplo que toman como base de su análisis es la gran diferencia de renta que existe en la ciudad fronteriza de Nogales/Sonora entre su lado norteamericano y su lado mexicano. Pues bien, la causa de este saldo negativo para el México en el siglo XXI se debería a la contaminación “que todavía se siente” de la colonización española de ¡hace más de cinco siglos! Por tanto, “mágicamente”, la culpa del retraso de Latinoamérica sería responsabilidad principal de la colonización española. Obviamente ellos no lo dicen así. Al “monstruo” lo disfrazan con otras palabras: “las instituciones extractivas del absolutismo español”. Pero para quien sepa leer lo que quieren decir, es lo que dicen.

Aceptemos que los españoles fueran extractivos con los indios americanos, pero los colonos ingleses –ya convertidos en estadounidenses– ¿no lo fueron todavía más con los indios norteamericanos? Esta posibilidad al parecer no interesa ser analizada. No les parece sugerente a estos autores comparar, en términos extractivos, la encomienda (española) con las muy posteriores, y por tanto en un principio más modernas reservas (indios norteamericanos) o plantaciones (esclavos negros). Incluso cabría presentar a las misiones jesuíticas como un ejemplo de desarrollo económico y comercial inclusivo, en el que aborígenes y europeos intercambiaban técnicas y experiencias, a las que no eran ajenas ni el espíritu comercial de los jesuitas ni la raíz igualitaria del cristianismo⁴.

No les interesa investigar tampoco la diferencia de renta que se da en otros lugares diferentes del elegido (Nogales/Sonora), como por ejemplo entre Haití y República Dominicana, la misma isla –una parte de cultura francesa, la otra española–, siendo aquí el saldo netamente superior a la parte de herencia española.... Aunque se admite que en la África

⁴ Cfr. LEONCIO LÓPEZ-OCÓN “La organización del territorio americano” en Jaime Vilchis y Victoria Arias (eds.) *Ciencia y Técnica entre viejo y nuevo mundo: siglos XV-XVIII*, ed. Ministerio de Cultura y Lunberg editores, Madrid/Barcelona, 1992, pp. 197, 198).

subsahariana las instituciones extractivas estuvieron generalizadas (pp. 436, 437), no interesa investigar en profundidad por qué los lugares más pobres de la tierra son aquellos en los que los colonizadores fueron precisamente británicos y franceses. En algunos casos (Zimbabue) se admite que su atraso y corrupción se debió a instituciones extractivas coloniales británicas (pp. 432, 433), pero en estos supuestos se insiste en precisar que ello fue debido más a sujetos individuales —Cecil Rhodes e Ian Smith en Rodesia, o Charles Taylor en Sierra Leona y Liberia— que a un modo institucionalizado de hacer las cosas, fenómeno que sí habría sucedido, sin embargo y sin matices —¡oh, casualidad!— en el caso de las colonias españolas.

Tampoco les interesa analizar el pequeño detalle de la diversidad de dificultades objetivas para gestionar cada uno de los dos imperios (español y británico) en épocas también distintas. O que el español durara en el tiempo bastante más que el británico. O que cuando se produjo la independencia, las colonias españolas gozaran de un progreso económico mayor que la metrópoli, cosa que no ocurría en el lado anglosajón. O cómo eran de “extractivos” los corsarios ingleses o la banca holandesa, que se quedaban con los beneficios que obtenía la Corona española de esas tierras. O que, comparado con Estados Unidos, a principios del siglo XIX, el número de esclavos tanto africanos como de raza mixtas en la América española fuera muy

inferior. O que México fuera considerada por A. Humboldt (*Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*) una de las ciudades más bellas que habían fundado los europeos en ambos hemisferios y que superaba claramente a Washington (1804), y que además a ninguno de los gobernantes de México pudiera acusársele en esa época de corrupción o falta de integridad⁵. Para que luego digan que esta característica procede de la herencia española.

En 1812, de hecho, Hispanoamérica era bastante más próspera que Estados Unidos e incluso que la propia España. Como señaló Azorín, la decadencia tal vez podía predicarse de la metrópoli pero no de sus colonias que prosperaban en paz y de forma bastante independiente⁶. En realidad, la decadencia e Hispanoamérica comienza con su independencia y no antes. Antes de la independencia México era más próspero que EEUU, y la ciudad de México más moderna y avanzada que Washington o Filadelfia. Humboldt, en el mismo libro antes citado, se sorprende de encontrar que a cuatrocientas leguas de la ciudad de México en Durango se fabricaran pianos y clavicordios y que ya

⁵ El libro del alemán Humboldt se pudo traducir al castellano aunque tuvo que publicarse en París en 1836. Así de interesados estamos los españoles en promocionar a quienes nos defienden, aunque tengan que ser extranjeros.

⁶ Cfr. “La famosa decadencia”, un pequeño capítulo (el XXXVI) de su libro *Una hora de España (entre 1560 y 1590)*, que responde a su discurso íntegro de ingreso leído en la Real Academia Española el 26 de octubre de 1924.

en el siglo XVI los españoles hubieran introducido molinos de ruedas hidráulicas. A diferencia de lo que ocurría en el vecino del norte, donde la “extractiva” Inglaterra jamás hubiera permitido que fábricas más modernas que las suyas se instalasen en América, tanto las fundiciones de Coquimbo, de Lima, de Santa Fe, de Acapulco y otras y los trabajos de orfebrería podían competir con ganancia con obras similares no solo españolas sino europeas.

Para tener un carácter realmente científico, completo y objetivo se echa en falta igualmente que no se tenga en cuenta la cultura pre-colonial y su supervivencia (o no) en la sociedad de unos u otros lares. Se ignora el hecho, típicamente extractivo, de que al parecer sólo cuando se eliminó la población indígena, ésta era escasa o se la recluyó en reservas (EEUU y Australia), tuvieron un éxito notable (económico) los países que exportaban/importaban la cultura anglosajona. Ni tampoco que se esté tomando como referencia para medir el fracaso o éxito de un país su adaptación a las reglas de juego que impone el modelo capitalista (y anglosajón). No es que este modelo sea bueno o malo, sino que se mide la eficacia de un país en términos fundamentalmente de progreso económico.

Un país puede ser muy exitoso económicamente, pero su población puede al mismo tiempo ser líder en consumo de drogas o en consultas al psiquiatra, o



presentar un nivel muy bajo de autenticidad en las relaciones personales. No es que éste sea siempre el caso, pero el concepto de éxito que toman estos autores es ciertamente limitado. Cabe citar aquí la paradoja del emigrante que abandona su país (fracasado o fallido, aunque sea provisionalmente, por eso emigran) para ir a otro país (potencialmente de éxito), en el que logra finalmente progresar trabajando mucho y bien, para lo cual debe normalmente adaptarse al nuevo contexto, cambiando algunos de los hábitos y costumbres con que viajaban en la mochila. Pero luego acaban añorando las relaciones personales o el contacto natural y con la naturaleza que disponían en su casa de origen. Sin contar con aquellos casos de familias de emigrantes cuyos hijos no valoran en nada el esfuerzo de sus padres y optan por convertirse en radicales *yihadistas* para destruir la sociedad que les había ofrecido un progreso material tan ansiado por sus predecesores.

En conclusión, Acemoglu y Robinson se comportan de forma extractiva a la hora de seleccionar los ejemplos, optando por los que refuerzan su tesis y despreciando o ignorando los que podrían ponerla en cuestión (es decir, lo típico). Evidentemente no es mucho pedir que autores de Harvard y del MIT sean críticos con el sistema político-económico que les da de comer, lo sorprendente es que su libro, por supuesto inmediatamente traducido al español, cuente ya con riadas de entusiastas (e ingenuos) seguidores en nuestro país, en la mayor parte de los casos, sin molestarse en añadir demasia-

dos o algún matiz. Esto sí que es puramente extractivo: extraer las ideas de un par de profesores americanos para contribuir a cuestionar todo lo que suene a español con la entusiasta colaboración de los propios españoles, aprovechando el mal nacional-cultural de la falta de auto-estima.

¿Se imaginan que sucediera al revés? ¿Se imagina un libro escrito por un profesor de la Complutense y otro de la Autónoma de Barcelona (o de Buenos Aires, para el caso tanto da) que sostuviera, con multitud de ejemplos, la tesis de que todos los males del mundo vienen del modelo político-económico anglosajón y que la solución sería un capitalismo hispano (tesis no tan absurda como parece)? ¿Creen los ingenuos que dicho libro sería traducido inmediatamente al inglés y asumido como verdad revelada por intelectuales anglosajones? ¡Política ficción! Sería demasiado pedir.

III. EL ERROR DE SIMPLIFICAR LO INTRÍNSECAMENTE COMPLEJO: LAS OTRAS CAUSAS IGNORADAS DE LA CAÍDA Y ÉXITO DE UN PAÍS

1. Una realidad compleja y cambiante

El fisiólogo Jared Diamond, en su obra *"Armas, gérmenes y acero"*, trató de dar respuesta al enigma de por qué la evolución de una humanidad a la que se le supone un origen único ha dado lugar a

respuestas y ritmos de desarrollo tan variados. Para ello no encontró mejor opción que complementar el enfoque histórico con el de la biología, la genética, la biogeografía y la geología evolutiva⁷.

Cierto, lo geográfico y lo cultural no lo explican todo, sobre todo en los términos excesivamente simplificadores en que normalmente se plantean, pero lo económico y lo institucional, en los términos que lo expresan Acemoglu y Robinson, tampoco. Estos autores rechazan por presuntamente sesgados los criterios basados en el clima, la geografía o la cultura religiosa –los habitantes de países cálidos y de cultura católica serían más perezosos y menos emprendedores que los de países más fríos y de cultura protestante–, a pesar de que tanto la explicación geográfica (Diamond) como cultural (Weber) tengan importantes promotores.

Estos criterios –como el resto– tienen en efecto contornos discutibles y no lo explican todo, sobre todo tomados individualmente. Así, aunque Weber dijera y argumentara que la razón del desarrollo económico se encontraba en la base religiosa (protestante) del país, lo cierto es que Alemania en pleno renacimiento estaba bastante menos desarrollada que Italia e incluso que España. A algunos lectores puede sorprenderles (a otros no) igualmente que Andalucía tuviera un grado de desarrollo económico y cultural bastante más elevado que Cataluña, no solo en plena dominación árabe

⁷ JARED DIAMOND, *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, ed. Debate, Barcelona, 2004, p. 24





(Al-Ándalus) sino también mucho antes (Bética y sucedáneos).

No deja de ser curioso que países que comenzaron siendo cuna de ladrones y pillajes, hoy se presenten como ejemplo de buena educación y refinamiento (Inglaterra), mientras otros que eran sinónimo de brutalidad y barbarismo hoy pasen por defensores del medioambiente y pacifismo (Escandinavia), o los que fueron creadores de la civilización occidental, hoy sean presentados como un problema a evitar (Grecia, Roma o la propia España). Los que hoy presumen y miran con prepotencia a sus vecinos, antes eran los que debían mirar desde abajo. Pero la memoria es frágil. Antiguos imperios que dominaron el mundo y llegaron a las más altas cotas del saber, de la arquitectura y del arte (por ejm. Egipto y Grecia) hoy pasan por ser malos ejemplos a imitar y templos de la corrupción. A nivel familiar pasa un poco lo mismo: nuevos ricos sustituyen a familias de toda la vida venidas a menos. En todas las familias poderosas es posible encontrar entre sus antepasados a un pionero, un patriarca, el que comenzó todo. Pero cuando pasa el tiempo, el ejemplo se olvida, los bisnietos se acomodan, el dinero se derrocha, el esfuerzo se desprecia, los caprichosos se enseñorean y cartel de "se vende" se cuelga en antiguos palacios y castillos esplendorosos. ¿Lado oscuro del éxito o efecto reequilibrador? Poco importa. La teoría de un proceso cíclico de ascensos y caídas en los imperios y civilizaciones ha estado presente desde el mundo griego hasta el renacimiento.

¿Quiere decir esto que puesto la realidad es compleja y móvil no puede ser explicada? No, lo que ello demuestra es que fenómenos complejos no pueden ser reducidos a tesis simplificadoras. Fenómenos complejos demandan estrategias interdisciplinarias. Si el problema son las decisiones extractivas, hay todavía que preguntarse por qué en una sociedad se toman más medidas de ese tipo que en otra. Además de incentivos de tipo económico están los de tipo cultural (el rechazo social hacia determinados comportamientos, por ejemplo) o cómo se forma el imaginario colectivo porque la decadencia, como tal, de una sociedad comienza con una percepción que viene a veces desde fuera, pero que se consolida cuando, al menos, parte de sus propios creadores de opinión la sienten como tal.

En todo caso, estos aspectos no pueden obviarse como si los seres humanos fueran meros robots que operan según los estímulos positivos (se abre la puerta del queso) o negativos (se les impone una descarga eléctrica). Veamos con más detalle algunas de estas causas, que Acemoglu y Robinson ignoran o desprecian:

2. La dimensión cultural

El padre Juan de Mariana en su célebre *Historia General de España* identificó el fracaso de la Armada invencible ante las costas británicas como síntoma de una crisis más profunda en la que estaba entrando la sociedad española, la cual em-

pezaba a caer en la corrupción, las comodidades, los juegos, lujos y espectáculos a los que lleva el poder y la riqueza. De hecho, a partir de entonces cabe afirmar que comienza la decadencia española aunque tardará todavía algunos años más en tomar cuerpo. ¿No llevaba algo de razón el viejo maestro? Según datos de EUROSTAT referidos a 2014, de las 10 regiones de Europa con más paro seis eran españolas y cuatro griegas, mientras las diez con menos eran todas alemanas excepto la ciudad de Praga. En cuanto al paro juvenil (15-24) de las 10 con más paro 5 eran españolas, tres griegas y dos italianas, mientras que las 10 con menos, 9 eran alemanas y una austriaca. ¿Seguro que no tiene nada que ver la cultura del lugar en el desarrollo económico?

En los años ochenta -en plena fiebre de reforma administrativa- corría por los mentideros de la villa una suerte de chiste de derecho comparado: "¿Qué hay que hacer para que la Administración pública española sea eficaz y eficiente? ¿Cambiar las leyes y normas que la gobiernan? No, basta llenarla de alemanes". Esta exageración/broma resulta un tanto despreciativa e injusta con los funcionarios españoles -a los que por cierto entonces en Bruselas sus colegas del norte les calificaban sin pudor como "los alemanes del sur"-, pero ciertamente esconde una parte de verdad.

España no es ajena a un proceso de cambio global, pero también presenta características propias. Sin embargo, pocos

se preguntan cómo hemos llegado a ser como somos, y por qué hemos acabado siendo así y no de otra manera, y si las pautas de comportamiento que han acabado resultando dominantes (que marcan tendencia) pueden explicar, al menos en parte, los perfiles de una crisis que es trina: económica, política y social. Decimos que existe un "problema" cultural, cuando éste es intergeneracional e interclasista, es decir que afecta a un número suficiente de ciudadanos como para poder considerarlo transversal, y adquiere la suficiente persistencia e intensidad para amenazar o dificultar seriamente el adecuado funcionamiento de la sociedad. España, ¿tenemos un problema?

Lo cierto es que comportamientos económicos tan básicos como que la gente ahorre, invierta e innove no solo se deben a las instituciones extractivas. La población española de hecho fue netamente ahorradora con instituciones extractivas (franquistas) y pasó a endeudarse con instituciones más inclusivas, simplemente porque la moda —impulsada fundamentalmente por las "¿muy inclusivas?" instituciones de Wall Street y la City— cambió. Este aspecto en el libro de Acemoglu y Robinson no se analiza, tal vez porque en una estrategia del conocimiento sectorializado por castas académicas (¿extractivas?), no se estudia lo que no se corresponde con su especialidad, bien porque se desprecia, bien porque

no se comprende, bien porque requeriría demasiado esfuerzo, o bien porque no quieren arriesgarse a sufrir las críticas de los especialistas de otra rama, igualmente protegida, del conocimiento.

Para ser justos con Acemoglu y Robinson, en un momento de debilidad, llegan a aceptar la relevancia de lo cultural, pero siempre que este aspecto se considere el resultado de opciones y decisiones adoptadas por las instituciones (p. 77). Podrían tener razón, pero lamentablemente no profundizan en ello ni responden a preguntas que surgirían con cierta lógica: ¿cómo y por qué unas determinadas instituciones "deciden" consciente o inconscientemente cambiar la cultura de un país? Y, ¿no pueden existir dinámicas culturales que surjan y se modifiquen al margen, en gran medida, de las instituciones? Sería el caso de Italia por ejemplo que durante algún tiempo se dijo que funcionaba mejor cuando no había gobierno, lo que resultaba bastante frecuente porque una crisis gubernamental se enlazaba con otra.

Tal vez la discusión debería girar en torno a qué se entiende por instituciones. Por ejemplo, si los medios de comunicación lo son, aunque sean privados, al ejercer el poder de transmitir unos valores u otros; o si determinados sindicatos o colectivos organizados con relevancia social lo pueden ser, por ejemplo, aunque no solo, de

actores que públicamente declaran lo que está bien y lo que está mal, no solo de su profesión; o si encajan en ese concepto las propias escuelas y universidades, aunque sean privadas, porque al fin y al cabo un país es lo que sea su sistema educativo y los principios y ejemplos que éste sea capaz de transmitir; o las grandes editoriales que pueden decidir a qué autor promocionan y a cuál no; o determinadas familias que se mantienen en la cercanía del poder gobierne quien gobierne; o algunas grandes empresas que anuncian sus productos con capacidad para crear y destruir modas, no solo de ropa...

El poder hoy no se reduce a los ámbitos públicos y gubernamentales de decisión. Antes al contrario, éstos actúan a menudo (y de forma ingenua) en función de encuestas a veces encargadas y realizadas por terceros (privados) con fines en ocasiones más oscuros y espurios de lo que parece. En el mundo postmoderno existen también las encuestas (no solo las guerras) "preventivas". Los formadores de opinión y los conformadores de la escala de promoción social son los agentes que determinan el fracaso o el éxito de un país, y estos no están tan claros siempre quiénes son o quiénes pueden llegar a ser. Pero una cosa sí lo está: la percepción que logre instalarse, para bien o para mal, en la mayoría de la población determinará el futuro de todo el país.



3. ¿Cómo se forma el imaginario colectivo de un país? La relevancia de la narración histórica dominante

Dado que la Historia de España está poblada de (injustas) leyendas negras, grandes crisis (sacadas de contexto) y golpes de pecho (recurrentes), sería milagroso que llegáramos a ser los primeros de la clase, sobre todo cuando, como se dice habitualmente, la economía es un “estado de ánimo”. Pero esta imagen histórica de nuestro país dista de ser casual.

Decía Julio Caro Baroja que “la historia del progreso técnico y humano es el resultado de una serie de conflictos u oposiciones entre determinadas sociedades y concepciones que entran en liza, a rivalizar en un momento dado, y de la cuales una sale vencedora y otra vencida”⁸. Eso mismo ocurre a nivel narrativo. Hay algunos que adquieren el poder de imponer una determinada visión de la Historia propia y de sus vecinos: si consiguen hacerla creíble para propios o extraños –más allá de si representa una veracidad objetiva al cien por cien– dominarán el mundo. En otras palabras, lo que cuentan “otros” de nosotros (sobre todo si lo creemos) influye en el nivel de alta o baja autoestima de un país. ¿Y por qué algunos se han dedicado históricamente a sembrar una narración que exaltara nuestros defectos y minimizara nuestras virtudes? Porque en las relaciones internacionales prevalecen los intereses nacionales –incluso, o sobre todo, en los países que en teoría promueven el internacionalismo comunista, aunque algunos ingenuamente lo olviden o no lo quieran ver– y durante mucho tiempo (al menos desde el siglo XVI a finales del XVII) España fue el enemigo a batir. Es cierto que hoy ya no somos ese enemigo fiero, pero la Historia opera por inercias que son difíciles de cambiar, sobre todo cuando los destinatarios hacen suyas (y reales) lo que empezaron siendo burlas, exageraciones y burdas exageraciones. Como el niño o el adolescente que acaba jugando mal al fútbol porque sus compañeros se ríen de cómo juega, aunque en un principio lo hicieran por mera envidia o insana rivalidad.

Habría muchos ejemplos de cómo se las gastan otros países en este asunto (sin ir

más lejos, la tergiversada leyenda alabadora de Ricardo Corazón de León), pero quedémonos con uno que se ha recordado hace poco. Este año (2015) se ha conmemorado el doscientos aniversario de la batalla de Waterloo. Si preguntamos a cualquier escolar e incluso a muchos intelectuales quién ganó esa guerra, responderían si muchas dudas que los británicos. Sin embargo, la realidad fue algo más compleja, las tropas que comandaban Wellington estaban formadas sólo en un pequeña parte por británicos, siendo la mayor proporción de holandeses y prusianos, que fueron, sobre todo estos últimos, los más decisivos para la victoria final. Pero la versión que nos ha llegado no fue casual, Wellington la impuso gracias al control que ejercía Gran Bretaña sobre la prensa, no solo propia, a través de “los impuestos sobre el papel, la restrictiva legislación contra el libelo y el control del servicio postal, el cuerpo más poderoso a la hora de transmitir información. Los británicos leían lo que Wellington y sus superiores querían”⁹.

En consecuencia, no debe despreciarse la importancia de la visión y la narración dominante de la propia Historia sobre la alta o baja autoestima de un pueblo. Puede aquélla ser mucha o poca, pero no cabe ser ignorada, salvo que uno sea ciego (intelectualmente), ingenuo, o muy mal intencionado, que de todo hay.

4. El contexto importa

Acemoglu y Robinson tampoco consideran la influencia del contexto dominante. Y sin embargo, cabe afirmar que todas las causas importan, pero lo que varía es su incidencia en cada contexto espacio-tiempo.

Heidegger hablaba del *Dasein*, como “ser-ahí”. Todo ser en potencia se hace existente al ser arrojado sobre un contexto espacio-temporal concreto. Es el “ahí” lo que da concreción al Ser. Pues bien si hablamos de cambios y reformas no cabe ignorar las características particulares del contexto sobre el que pretenden aplicarse. En el ámbito del *management* esta relación aparece diáfana y abundantemente argumentada¹⁰.

⁹ Ver: <http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2015/06/17>

¹⁰ MIE AUGIER, SYED Z. SHARIQ, MORTEN THANNING VENDELØ, “Understanding context: its emergence, transformation and role in tacit knowledge sharing”, *Journal of Knowledge Management*, vol. 5, nº 2 (2001) pp. 125-136.

Otra cosa es qué elementos compongan ese contexto y que no resulte algo monolítico sino que quepa ser modificado. Pero lo que no puede es ser ignorado.

Por tanto, “el contexto interno y externo, importan”. No solo el software de funcionamiento interno de un país (y de los individuos que lo componen) juega un importante papel, también lo hace el marco de relaciones internacionales en que se mueve cada país. Es decir, determinadas medidas tienen éxito porque se enmarcan en un ámbito determinado más amplio que las favorece, mientras que si ese contexto hubiera sido diferente, las mismas medidas no hubieran podido triunfar o al menos alcanzar el mismo grado de eficacia. No es lo mismo nacer en África que en Europa, ni es lo mismo sacar adelante la agricultura en zonas húmedas o de secano, aunque pueda hacerse en ambas, pero no es lo mismo. Ni tampoco si uno opera desde una cultura internacionalmente dominante o desde otra marginal.

Por ejemplo, el caso de Nogales (Sonora) en México, antes citado, no se puede comprender del todo si no contestamos a las siguientes (y tal vez incómodas) preguntas: ¿les ha interesado tradicionalmente a los Estados Unidos que México fuera un país (tan) próspero como ellos?, ¿les ha interesado históricamente favorecer la existencia de un fuerte competidor en el sur de su frontera? Puede responderse a estas preguntas de forma afirmativa o negativa, pero no obviar la cuestión como si no existiera. Los vencedores de las guerras (también las económicas) escriben la historia. Esto no es ni bueno ni malo, es simplemente un dato que no puede ni debe ser ignorado.

A este respecto, cabría recordar, en un contexto algo diferente, el fracaso de la política desamortizadora en España, que no sirvió para hacer más productivas las tierras o reducir la deuda del Estado, antes al contrario. Había en efecto otra forma de haber planteado la desamortización, pero curiosamente todos los proyectos desamortizadores-reformistas que tuvieron realmente la intención de mejorar la productividad de los terrenos y distribuir la renta nunca vieron la luz: e.g, los de Flórez Estrada, Fernando Garrido y Pi i Margall¹¹. Se puede afirmar una u otra ra-

⁸ JULIO CARO BAROJA, *El mito del carácter nacional. Meditaciones a contrapelo*, ed. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1970, p. 18.

¹¹ FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, ed. Ariel, Barcelona, 1971.



zón para explicar la decisión vencedora, pero no ignorar la cuestión.

IV. HACIA UN DIAGNÓSTICO MÁS COMPLETO Y EQUILIBRADO: ¿POR QUÉ CON LAS MISMAS REGLAS UNOS FUNCIONAN MEJOR QUE OTROS?

No es que proponamos caer en la complacencia, o que dejemos de ver nuestros errores ni de hacer autocrítica: nada más lejos de nuestra intención. Resulta obvio que necesitamos cambiar nuestras instituciones y adoptar mejores decisiones políticas y económicas. Se trata de plantear que esos cambios resultarán en la práctica imposibles o inútiles si no modificamos igualmente otras cosas. La decadencia política, económica y social son tres vertientes de un mismo fenómeno, sin que sea tan fácil como algunos piensan responder a la pregunta de: ¿qué fue antes el huevo o la gallina?

Desde hace años, diversos filósofos vienen preguntándose por qué los ciudadanos siguen las normas en unos países más que en otros, sin llegar a una simple respuesta. Se trata de una cuestión importante pues según la contestemos puede variar el papel que otorguemos al Derecho en los fenómenos de cambio social e institucional. Por ejemplo, existen más de cien mil normas

vigentes en nuestro país, pero ¿de qué vale aprobar/cambiar tantas reglas jurídicas si éstas, en un número importante de casos, no se cumplen? Emilio Castelar ya cifraba en el “desprecio a las leyes” la razón de la decadencia de España. Y Cánovas añadía que “lo que nos hace falta es el respeto a la ley [...], la base indispensable del orden en todas las naciones civilizadas”¹².

Para explicar las razones que llevan a los individuos a obedecer la Ley se ha propuesto un poco de todo: desde el hábito de obediencia de H.L.A Hart (*The Concept of Law*) al “*This is simply what I do*” de L. Wittgenstein (*Philosophical Investigations*), pasando por la respuesta más omnicompreensiva de Max Weber de que existirían una variada serie de razones que cambiarían de caso a caso y de sujeto a sujeto. La legitimidad democrática y el contenido de las normas tiene algún efecto sobre su resultado -ciertamente no es lo mismo una “Ley de Estado” guiada por el interés general, que una “Ley de despacho/s”, dictada en interés de un dirigente político o un grupo de interés- pero estos aspectos no explican las diferencias que se observan de país a país.

Una cosa resulta además también cierta: el cálculo racional de ventaja económica

¹² Citados por JOSÉ VARELA ORTEGA, *Los señores del poder y la democracia en España: entre la exclusión y la integración*, ed. Galaxia Gutenberg/Círculos de Lectores, Barcelona, 2013, p. 51.

no es tampoco el único elemento a considerar. Por ejemplo, todos nos hemos quedado muy sorprendidos con la eficaz aplicación en España de una norma de cambio cultural como es la “ley anti-tabaco”. Pero a pesar de este éxito, tal vez un tanto singular, lo cierto es que el Derecho suele obviar o despreciar tanto el contexto como “la cultura”, esto es: “el conjunto de hábitos y usos consolidados que conforman el comportamiento del conjunto de los ciudadanos sobre los que se aplica una norma en una época concreta”. Esto hace, por ejemplo, que las rigurosas normas sobre contaminación acústica que tienen todos los Ayuntamientos de España (y que transponen a su vez Directivas europeas) no se apliquen o lo hagan de forma muy deficiente, en comparación incluso con épocas pasadas.

En todo caso, más allá de la opinión de cada cual sobre esta cuestión, resulta evidente que no basta modificar las leyes para que cambien automáticamente las instituciones, porque frente a una realidad formal existe una realidad material-cultural, que también hay que tener en cuenta y que puede variar de caso a caso, incluso de persona a persona¹³. La prue-

¹³ Ver ALBERTO J. GIL IBÁÑEZ “¿Basta reformar las leyes para modificar las instituciones? Realidad formal versus realidad material-cultural”, Comunicación realizada en el marco de la Segunda sesión del seminario permanente sobre reforma del Estado sobre: “la incidencia de la crisis económica en las

ba de este aserto es que bajo un mismo marco jurídico e institucional conviven diversas soluciones y/o experiencias de éxito o fracaso, tanto en el sector privado como en el público. España puede ser un país con instituciones y leyes extractivas, pero todos conocemos empresas que funcionan estupendamente, incluso que son ejemplos de éxito internacionales (e.g. Zara o EL Corte Inglés), y otras que son un desastre. En el sector público, aunque en ocasiones cueste más reconocerlo, pasa algo similar: con las mismas o parecidas reglas, unas organizaciones consiguen (mucho) mejores resultados que otras¹⁴. Algo más por tanto falta en el diagnóstico de problemas y soluciones.

El sociólogo Ignacio Sánchez Cuenca afirmaba a este propósito en julio de 2014: "En 1993, Robert Putnam publicó *Making Democracy Work*, un libro que de inmediato se convirtió en un clásico contemporáneo. Durante años de paciente investigación, Putnam estudió la descentralización territorial en Italia iniciada en el último cuarto del siglo pasado. El cambio institucional afectó a todas las regiones italianas por igual. No obstante, a pesar de que las reglas eran comunes en todos los

*territorios, el rendimiento de los nuevos gobiernos locales sufrió enormes variaciones entre el Norte y el Sur. Mientras que en el Norte estos gobiernos eran eficientes y atendían a las demandas de la ciudadanía, en el Sur ocurría todo lo contrario. Siendo el sistema institucional idéntico, las causas de estas variaciones no podían residir en las reglas, sino en la sociedad. Putnam encontró la clave en lo que llamó "capital social", formado por reglas cooperativas de reciprocidad y redes de confianza interpersonal. En las regiones con mayores dotaciones de capital social, la política funcionaba mejor, y viceversa. Las mismas reglas, en medios sociales distintos, generaban resultados muy diferentes*¹⁵."

En la lucha contra la corrupción y la crisis institucional puede pasar algo parecido. Si las normas no van acompañadas de otras medidas de cambio cultural, que modifiquen, por ejemplo, los incentivos culturales y la imagen social de la corrupción —en otras palabras, si el que defrauda a Hacienda sigue siendo considerado poco más que un héroe—, no será mucho lo que el Derecho formal pueda hacer. Así, para Catedrático de ciencias políticas en la Universidad de Gotemburgo, Bo Rothstein [*The Quality of Government: Corruption, Inequality and Social Trust in International Perspective*]: "la gente vota a los corruptos porque les da igual que lo sean mientras les ayuden" y "un dirigente

se convierte en corrupto porque piensa que los demás también lo son"; es decir, no quiere ser el único "tonto" en no aprovecharse de la situación.

Como consecuencia, si queremos cambiar las instituciones y hacerlas más eficaces y ejemplares, no solo hacen falta nuevas normas —por muy bien que estén diseñadas— si no también promover desde los medios de comunicación, la educación, la política y la cultura, los nuevos valores, hábitos, modelos y usos que este país necesita. Hasta ahora, solo el mundo del deporte (y parcialmente) ha estado a la altura, por cierto bajo instituciones (al menos a nivel político-federativo-club) no menos extractivas que las otras.

En resumen, aunque el libro de Acemoglu y Robinson se presenta formalmente como un loable intento de superar prejuicios pasados indeseables y sesgados, en realidad lo que hace es sustituir unos prejuicios por otros, y tratar de simplificar artificialmente algo intrínsecamente complejo. La pregunta que debemos hacernos tal vez no sería tanto (en términos negativos) por qué fracasan algunos países sino (con un enfoque más proactivo) cómo un pueblo puede llegar a hacer grandes cosas. Para empezar: remando juntos y no peleándose entre ellos, ¿no les parece? A fin de cuentas:

"un pueblo no es grande porque desprecia a otros; un pueblo es grande porque es capaz de hacer grandes cosas o porque ayuda a que otros las hagan"



instituciones estatales y europeas (Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 30 de enero de 2014), organizado por el profesor Santiago Muñoz Machado, y publicada en la Revista *Documentación Administrativa Nueva etapa*, n.º 1, enero-diciembre-2014.

¹⁴ Ver: ALBERTO GIL IBÁÑEZ, LUIS GONZÁLEZ, PALOMA GUIÁN, JOSÉ LÓPEZ CALVO, JAIME PÉREZ DE LA CRUZ, AURELIO DEL PINO, JAVIER RODRÍGUEZ, CARMEN SANABRIA Y ALBERTO SERENO, *Sectores de la nueva economía 20+20: Administración y competitividad*, ed. Escuela de Organización Industrial, Madrid, 2011

¹⁵ Concretamente el 16 de julio en un post con el título "Reformas, sociedad y corrupción" publicado en el blog jurídico-político "¿Hay Derecho?" (<http://hayderecho.com/2014/07/16/reformas-sociedad-y-corrupcion/>)

