

Manuel Muñiz\*

# EL FUTURO DEL GOBIERNO Y DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XXI

*El ritmo de cambio de nuestras sociedades se ha incrementado de forma notable en las últimas décadas. Ese cambio acelerado se manifiesta, entre otras cuestiones, en la automatización de múltiples puestos de trabajo, generando una fuerte erosión de las clases medias en Occidente. La desaparición de la clase media, a su vez, está provocando una radicalización de la política en Europa y Estados Unidos que pone en peligro la arquitectura liberal cosmopolita construida desde los años cincuenta hasta la actualidad. Para poder abordar los retos que esto plantea será necesario construir un nuevo contrato social y adaptar el gobierno y la acción pública al ritmo de cambio del Siglo XXI.*

**Palabras clave:** innovación, revolución tecnológica, disrupción, desigualdad, gobernanza, contrato social.  
**Clasificación JEL:** E62, H5, H56, O14.

## 1. Aceleración del cambio: oportunidades y retos

En los últimos dos siglos la velocidad de cambio de nuestras sociedades ha aumentado de forma muy significativa. Ese cambio se observa en el aumento de población mundial, el incremento del desarrollo social o la explosión del producto interior bruto (PIB) global. En términos de población el mundo alcanzó la cifra de 1.000 millones de habitantes en 1804. Pasaron 124 años hasta que, en 1927, la población mundial se situó por encima de los 2.000 millones. Las Naciones Unidas estiman que poco más de 100 años después, en 2037, habremos superado la barrera de los 9.000 millones de personas. Uno de los factores que ha producido este aumento tan acelerado de población ha sido el incremento de la esperanza de vida. En los últimos 30 años hemos logrado extender la vida unos tres meses por cada año

vivido. Eso significa que cuando el lector llegue al final de este artículo (¡si ese es el caso!) habrá ganado, en promedio, unos cuantos minutos de esperanza de vida.

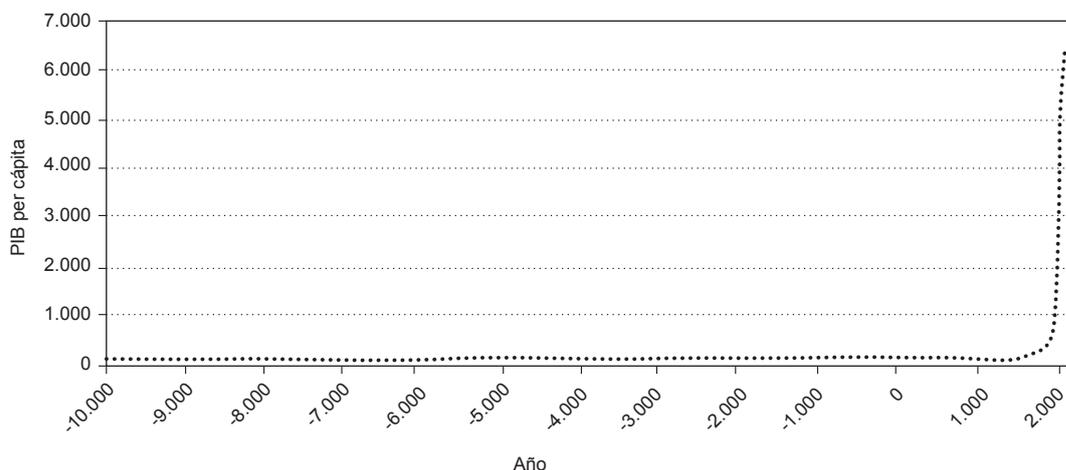
Más radical aún ha sido el progreso económico de los últimos 100 años. Según el Banco Mundial, el PIB mundial en 1900 era de aproximadamente 1,1 billones de dólares. En 2016 esa cifra alcanzó los 78 billones de dólares (en ambos casos en dólares constantes de 1990). Este crecimiento ha tenido un gran impacto en las rentas medias en nuestras sociedades. Por ejemplo, un americano medio ganaba en 1960 menos de diez veces la renta media actual. El caso de España es todavía más chocante. El PIB per cápita español era de 396 dólares en 1960 y de 35.580 en 2008 (en dólares corrientes). En el Gráfico 1 se muestra esta progresión acelerada a nivel global.

El motor de este progreso económico y material no ha sido otro que el avance tecnológico. En el campo de la ciencia el progreso ha seguido una tendencia

---

\* Harvard University.

**GRÁFICO 1**  
**PIB MUNDIAL PER CÁPITA, 10.000 AC – 2.000 DC**  
 (En dólares internacionales de 1990)



FUENTE: BRADFORD DELONG, J. (1998). *Estimates of World GDP, One Million B.C. - Present.*

exponencial. Tanto es así que Ray Kurzweil, fundador de la Singularity University y autor de numerosos libros sobre el futuro de la tecnología, estima que el progreso técnico de los próximos 100 años será equivalente al de los pasados 20.000. Ese progreso se concentrará en distintos campos como el de los materiales, las ciencias de la vida, el transporte, los datos, o la inteligencia artificial. La exponencialidad vendrá de la mano de la convergencia de esos avances y de la apertura de nuevos campos de investigación.

¿Por qué es necesario hacer hincapié en la aceleración del cambio en un ensayo sobre el futuro del Gobierno? Pues bien, lo es, porque los avances indicados arriba traen consigo no solo importantes oportunidades sino también grandes desafíos: a nivel del individuo y su relación con el entorno cercano, así como otros de carácter colectivo, de gobernanza, y que se derivan del impacto agregado de estas transformaciones.

Por ejemplo, la extensión de la esperanza de vida plantea grandes retos a nuestros modelos familiares, pone a prueba nuestros sistemas educativos, transforma nuestro mercado laboral, y exige una reforma profunda de los actuales esquemas de prestación de servicios públicos, y muy particularmente del sistema de pensiones. De hecho, la revolución que estamos viviendo en el campo de las ciencias de la vida abre verdaderos canales en nuestros consensos sobre ética médica, modelos de cohesión social y otros. Por ejemplo, la cuestión de la selección y manipulación genética será en los próximos años mucho más central de lo que lo ha sido hasta la fecha. La selección embrionaria, que implica producir embriones a través de fertilización *in vitro*, para después seleccionar aquellos que sean más aptos desde un punto de vista genético, es ya una técnica médica ampliamente utilizada en Estados Unidos (EE UU). Lo será aún más cuando nuestros conocimientos de genética nos permitan

perfeccionar el proceso de selección, abriendo la puerta a una verdadera mejora genética de nuestra prole. El Gobierno chino ha lanzado, de hecho, un ambicioso programa para mapear la manifestación genómica de la inteligencia. El proyecto implica dibujar el mapa genético de 1.600 individuos con altas capacidades intelectuales. Evidentemente, no tardarán mucho en abrirse aquí importantes preguntas éticas sobre la utilización de esa información, el acceso a ciertas tecnologías, y otras.

También plantea importantes desafíos el auge del *big data*. El volumen de datos que producimos y compartimos en red ha aumentado en los últimos años de forma radical. La suma de los datos generados en 2014 y 2015 supera al total generado en todo el período anterior. En los dos últimos años la humanidad ha generado, por lo tanto, más información que en los últimos 30 milenios. Esta abundancia de datos combinada con la capacidad para procesarlos y unos conocimientos de neurociencia cada vez más avanzados abren la puerta a la violación de la privacidad individual, a la manipulación de consumidores o, incluso, a la limitación del libre albedrío de los ciudadanos. El aumento exponencial de la economía de los datos genera además nuevas categorías de riesgos en el ciberespacio, que van más allá de aquellas que están estrictamente vinculadas con la privacidad. Hay cuestiones, por ejemplo, de resiliencia de nuestras infraestructuras de energía que deben ser estudiadas, o de nuestras redes de transporte, sobre todo si se tiene en cuenta el auge del internet de las cosas y los miles de millones de objetos que vamos a conectar a las redes en las próximas décadas, entre ellos nuestros coches y otros medios de locomoción.

Otro cambio asociado con la explosión de los datos y de nuevas tecnologías de la comunicación es la fractura de las fuentes de información. Con el auge de las redes sociales y de plataformas que permiten a los individuos no solo recibir información personalizada sino también producirla y distribuirla se produce una verdadera deconstrucción de las estructuras

tradicionales de generación de opinión y la balcanización del debate público. Si esta tecnología empodera al individuo o si lo expone a un mayor nivel de escrutinio por parte de los poderes públicos, o si estas redes generan transparencia o solo un aumento del ruido mediático, son en estos momentos, y pese a su trascendencia, preguntas para las que no tenemos respuesta.

Una de las cuestiones más trascendentales de todas es si el nivel de progreso tecnológico y económico ya descrito es medioambientalmente sostenible. La presión sobre materias primas y sobre los ecosistemas de los que depende nuestra prosperidad está creciendo. Un dato que parece indicar que el proceso no es sostenible es el ritmo de extinción de especies animales. El ritmo ordinario es de entre una y cinco especies al año. Se estima que en estos momentos ese ritmo lo superamos por un factor de entre 1.000 y 10.000 veces. El cambio climático es, por supuesto, otra manifestación de la presión a la que estamos sometiendo al planeta y que puede llegar a constituirse como una amenaza de naturaleza existencial. Estudios recientes indican que el aumento de temperaturas generalizado que estamos viviendo puede llegar a reducir la renta media de un ciudadano americano en más del 20 por 100 a lo largo del Siglo XXI. La Agencia de Protección Medioambiental de EE UU (EPA por sus siglas en inglés) ha estimado que el coste total del cambio climático para la economía americana podría superar los 200.000 millones de dólares en las próximas ocho décadas.

Pero, y sin ánimo de minimizar la importancia de las cuestiones mencionadas, querría centrar las siguientes páginas de este ensayo en un proceso de transformación cuyo impacto estamos ya experimentando y que de no abordarse con urgencia podría limitar de forma muy marcada nuestra capacidad para gestionar el resto de consecuencias derivadas de la creciente velocidad del cambio. Ese proceso no es otro que la transformación estructural de nuestras economías producida por la aplicación de nuevas tecnologías a los procesos

productivos. Como veremos, nuestra incapacidad para gobernar este cambio está produciendo una radicalización muy marcada de nuestra vida política doméstica y, por derivación, una deconstrucción de la arquitectura institucional regional y global que es, precisamente, la que nos permitiría gestionar de forma eficaz los retos enunciados anteriormente.

## 2. Impacto en el mercado laboral y la distribución de riqueza

El prolongado período de generación de prosperidad descrito al inicio de este artículo se ha sustentado sobre varios principios fundamentales, entre ellos el Estado de derecho, la aplicación de la ciencia y la tecnología a los procesos económicos, la libre empresa, el comercio internacional y la existencia de fronteras relativamente porosas. Ese orden, que podríamos denominar liberal cosmopolita, ha producido los niveles de desarrollo económico más altos de la historia y ha logrado la práctica erradicación de la pobreza extrema en el mundo. En las últimas dos décadas más de 600.000.000 de personas han sido sacadas de la pobreza, fundamentalmente en países de Asia como China o India.

En su explicación más básica el modelo de desarrollo económico que ha producido estos resultados se sustenta sobre la siguiente lógica: a mayor productividad de bienes y servicios, mayor prosperidad. Esa prosperidad, por lo menos desde mediados del Siglo XX, era además mayor para la mayoría de los integrantes de nuestra sociedad; es decir, había una correlación entre productividad y prosperidad media. La piedra angular de esa dinámica era la correspondencia entre productividad y rentas del trabajo.

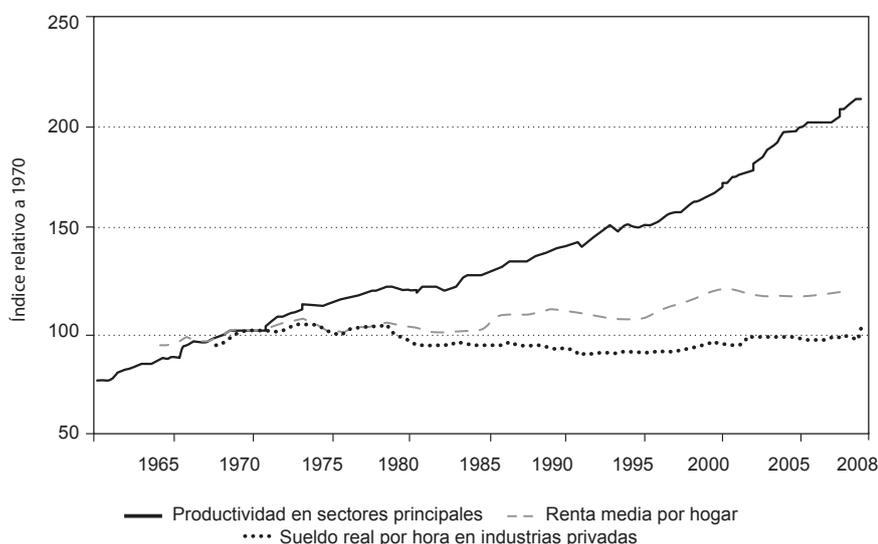
Desde los años setenta a esta parte, sin embargo, esa relación se ha roto. En las últimas cuatro décadas se ha producido una divergencia, o *decoupling*, entre ambas variables, con un aumento de más del 250 por 100 en productividad y, sin embargo, una estagnación de rentas del trabajo (Gráfico 2). Dado que la principal

f fuente de ingresos de la mayoría de los hogares en Europa y EE UU son, precisamente, las rentas del trabajo (y no las del capital), no debe sorprendernos que en los últimos diez años más del 80 por 100 de los hogares americanos hayan visto cómo su renta se quedaba congelada o decrecía. Este es el caso también de las rentas del 90 por 100 de los hogares en Italia o de más del 70 por 100 en Reino Unido.

Lo paradójico de este proceso de estagnación de rentas medias es que se produce en un entorno de prosperidad económica. Pese a las crisis financieras y de deuda pública vividas en los últimos años la mayor parte de los países occidentales, entre ellos España, se encuentran en niveles históricos de PIB. Estados Unidos recuperó los niveles de PIB precrisis en 2012, y Reino Unido en 2014. España, unos meses antes de la publicación de este artículo.

La consecuencia de un modelo que produce crecimiento económico pero donde se congelan las rentas del trabajo no es otra que la concentración de la riqueza en los tenedores de capital y el aumento de la desigualdad. Y los indicadores de desigualdad que tenemos no podrían arrojar datos más claros. EE UU es hoy más desigual que en los últimos 100 años. En Reino Unido sería necesario irse a mediados del Siglo XIX para encontrar una distribución de la riqueza nacional más desigual. Sabemos, además, que el aumento de la desigualdad trae consigo un empeoramiento de ciertas métricas como la salud, la movilidad social, la seguridad o la violencia doméstica. El dato más interesante es, de hecho, que la llave para mejorar esos indicadores de bienestar no es tanto el aumentar la riqueza en términos absolutos sino la equidad dentro de nuestras comunidades. Un ejemplo de cómo se manifiesta esta realidad es la esperanza de vida de hombres que viven en las zonas más pobres de nuestras ciudades. En Glasgow, por ejemplo, ese colectivo tiene una esperanza de vida de 54 años. Cifra que es muy inferior a los 62 años de esperanza media en India, un país donde dos terceras partes de la población tiene una renta de menos de dos dólares

GRÁFICO 2  
PRODUCTIVIDAD E INGRESOS REALES, 1964-2008



FUENTE: BLS, BEA, Censo.

al día; una cifra infinitamente menor a la de las clases más pobres de Glasgow. Por lo tanto, ciertos indicadores de bienestar no dependen solo de las cifras absolutas de riqueza sino también de las cifras relativas o de la distribución de la riqueza entre miembros de una misma comunidad política.

Dado que tenemos conocimiento de los efectos negativos del aumento de la desigualdad y que empezamos a tener una cierta idea de cómo ha operado el proceso que la ha generado, sería importante abordar la siguiente cuestión: ¿Por qué se produce una fractura tan fundamental en nuestro modelo de desarrollo económico en los años setenta y ochenta? ¿Por qué empiezan a divergir las rentas del trabajo de la productividad en ese momento histórico? Tan solo haciendo un diagnóstico adecuado del origen último del problema seremos capaces de poder dibujar algunas de las soluciones.

La respuesta a las preguntas planteadas en el párrafo anterior no es otra que el avance tecnológico.

Desde los años setenta se están desarrollando e implementando en el entorno laboral una serie de tecnologías que nos permiten sustituir a empleados altamente productivos por robots y algoritmos que lo son aún más. Tal y como cabía esperar, el ritmo de sustitución se está acelerando a la vez que avanzan las habilidades de estos robots y algoritmos y según decrece su coste.

Algunos analistas han señalado que este no es el primer caso de sustitución de empleo humano por máquinas y que en las instancias anteriores esa sustitución vino acompañada en última instancia por la generación de nuevas categorías profesionales y nuevas ocupaciones. Es cierto que entre 1860 y 1970 el porcentaje de la población americana trabajando en el sector agrícola se redujo del 60 por 100 a menos del 5 por 100, y que entre 1973 y 2009 el número de americanos trabajando en el sector industrial pasó de 19.000.000 a 11.000.000. Es decir, ha habido en el

pasado importantes reducciones en los empleos en los sectores primarios y secundarios. También es cierto que esas reducciones fueron acompañadas de la generación de puestos de trabajo en nuevos sectores, sobre todo en el de los servicios.

Sin embargo, en la actualidad estamos viendo un proceso de destrucción de empleo que difiere en naturaleza y escala de los anteriores. Por primera vez no es ya fuerza física o animal la que estamos sustituyendo por capacidad mecánica sino que estamos haciendo redundante la habilidad de procesar información. Básicamente se están sustituyendo cerebros por algoritmos. Por lo tanto, la esencia, o la naturaleza de aquello que se ha sustituido, es diferente a la anterior. Es más, la mayoría de los empleos en riesgo de automatización están por primera vez en el sector terciario; como por ejemplo los servicios jurídicos, contables, fiscales, las labores de secretariado, el transporte y la logística, la traducción o el periodismo. Es probable que esta ola de automatización sea por ello mucho más disruptiva que las anteriores y que la generación de nuevas categorías profesionales tarde más tiempo en cristalizar. Es muy posible, de hecho, que el mercado laboral del futuro se componga de empleos que tengan una conexión más laxa con actividades estrictamente productivas de bienes y servicios monetizables que los actuales. Lo cierto es que no sabemos qué forma adoptará ese nuevo mercado pero es evidente que su consolidación tardará años en producirse y que mientras tanto viviremos con niveles muy elevados de desempleo, subempleo y precariedad laboral.

La escala y velocidad de la sustitución también es diferente a la de casos anteriores. En el año 2015 un estudio de la Oxford Martin School estimó que cerca del 50 por 100 de los empleos actuales estaban en riesgo de automatización en los próximos 20 años. La destrucción de empleos producida por la primera revolución industrial tardó más de un siglo en tomar cuerpo; hoy hablamos de millones de puestos de trabajo en los próximos 10 o 20 años. El desarrollo de vehículos autónomos, por ejemplo, pone en

peligro unos 3.000.000 de puestos de trabajo en EE UU. Y esta es una tecnología que sabemos que será de uso comercial generalizado en fechas cercanas al año 2020.

Llegamos por lo tanto a una de las conclusiones centrales de este artículo: nuestro modelo económico nos obliga a enfrentarnos a un dilema de proporciones significativas. Por una parte, ese modelo es un gran generador de riqueza y nos está permitiendo liberar a nuestros trabajadores de realizar labores que en muchos casos no son particularmente atractivas. Por otra, destruye empleo y nos priva del principal instrumento redistributivo que tenemos: las rentas del trabajo. Esa descomposición de nuestra arquitectura de distribución de riqueza del capital al trabajo, de la productividad a salarios, está, a su vez, produciendo una rápida erosión de nuestras clases medias.

### 3. La destrucción de la clase media y del centro político

La rápida descomposición de nuestra clase media, y la sensación de fracaso y frustración que la acompaña, está actuando como un potente agente corrosivo en el corazón de nuestros sistemas políticos. Esa corrosión tiene tres manifestaciones concretas.

La primera es un creciente sentimiento antisistema y antielites. Los británicos que votaron a favor de la salida de su país de la Unión Europea (UE) el pasado mes de junio sentían una gran desconfianza por las elites políticas, económicas y académicas de su país. No hubo en el debate sobre el *brexit* ningún informe de ningún colectivo de expertos que dijera que abandonar la UE sería positivo para Reino Unido y sin embargo millones de votantes decidieron apoyar lo contrario. Se ha abierto en las últimas décadas una brecha importante entre las elites de nuestros países y muchos de sus ciudadanos.

La factura de la relación de confianza entre elites y ciudadanos medios traerá consigo importantes consecuencias. Entre ellas un debilitamiento del orden

liberal, precisamente porque ese orden requiere de elites formadas, con un cierto margen de maniobra y con la capacidad para convencer a sus ciudadanos de los pasos a dar. Víctimas claras de este proceso serán los acuerdos de libre comercio que requieren de ciertos márgenes en la negociación y de confianza en aquellos que los negocian. No podemos ser todos expertos en comercio internacional. Si se desconfía de aquellos que negocian en nuestro nombre la opción más sencilla es oponerse en bloque a lo negociado, con independencia de si se entiende o no aquello a lo que se está expresando oposición. Las manifestaciones en contra de los tratados de libre comercio en el Pacífico (TPP por sus siglas en inglés), en el espacio Atlántico (TTIP) o incluso el acuerdo entre la UE y Canadá (CETA) no responden a una lógica puramente económica sino que son una manifestación de una falta estructural de confianza en las elites políticas (y empresariales) que están dándoles forma.

La UE puede ser una de las grandes víctimas de la rebelión contra las elites por motivos similares a los indicados anteriormente. La UE es una construcción eminentemente técnica y compleja. Son las elites políticas y económicas las que mejor entienden los beneficios de la integración europea y los costes de la desintegración. El ciudadano medio no tiene por qué entender que el abandonar el mercado común implica asumir una serie de barreras arancelarias y no arancelarias que encarecen las importaciones y dificultan las exportaciones. Ese tipo de externalidades de la no integración las entienden sobre todo los actores que las sufren de forma directa; es decir, los actores empresariales y los representantes políticos que interactúan diariamente con ellos. Los que no se ganan la vida trabajando en estas cuestiones se forman una opinión sobre el proceso basándose en las experiencias personales y en los resultados agregados de múltiples interacciones económicas. Si la sensación última es que el sistema no les está produciendo beneficios y que son otros los que se ven favorecidos por el mismo, entonces la reacción

natural es oponerse en bloque a lo que las elites sugieren. Eso es, precisamente, lo que estamos viviendo en estos momentos.

La reacción contra la inmigración y contra minorías en general se puede entender también como una manifestación más de la oposición a un modelo económico y político que no responde a las necesidades de la mayoría. La inmigración produce en el medio y largo plazo efectos extremadamente positivos. Los inmigrantes contribuyen económica y culturalmente a las comunidades en las que se insertan. Suelen tener índices de empleo más elevados que la población autóctona y una incidencia de criminalidad mucho menor. No hay prácticamente casos históricos de olas migratorias que no produjeran beneficios en los países de acogida. De lo que sí tenemos precedentes es de períodos de dificultad económica que produjeron una reacción contra las minorías. De hecho, las agresiones a las minorías suelen ser las primeras señales de problemas mayores en nuestra sociedad, pero nunca son las últimas. Prueba de que la radicalización política no es una consecuencia directa de la inmigración sino de otros factores es que las comunidades que votaron a favor del *brexit* en Reino Unido eran las menos cosmopolitas. Incluso aquellos que votaron a favor de abandonar la UE como protesta contra la inmigración, lo hacían sin tener experiencia directa de ésta. Lo que subyacía a ese voto era, por consiguiente, la sensación de que el sistema no funciona y que los responsables deben ser los inmigrantes, aquellos que «vienen a robar nuestros empleos», o, en definitiva, «los otros».

Por lo tanto, y esta es la segunda consecuencia de la erosión de la clase media, las opiniones políticas en Europa y EE UU se están radicalizando. Esa radicalización está posicionando a auténticos bárbaros a las puertas de nuestros sistemas políticos. Vemos en Occidente manifestaciones claras de radicalización política como el ascenso de Donald Trump en EE UU o del Frente Nacional en Francia. Alternativa por Alemania, un partido neonazi en el corazón del país más importante de la UE, va a obtener casi

con toda certeza representación parlamentaria en el Bundestag, en las elecciones federales previstas para el otoño de 2017. Estos movimientos políticos, como cabía esperar, se oponen al orden liberal que tanto ha defraudado a sus electores; defienden posiciones contrarias al comercio internacional, son euroescépticos, si no declaradamente hostiles a la UE, en muchos casos contrarios a la inmigración y en alguna instancia son abiertamente anticapitalistas.

Empezamos a tener bastantes datos que corroboran la tesis de que estos bárbaros políticos se alimentan del descontento con los resultados de nuestro modelo económico. Sabemos ya, por ejemplo, que el pesimismo es uno de los factores que explica el ascenso de Donald Trump en EE UU. En una reciente encuesta de Pew más del 80 por 100 de los votantes de Trump respondían que la vida para ellos o para gente en una situación similar a la suya era sustancialmente peor que hace 50 años. En el caso de los votantes de Hillary Clinton el porcentaje caía a cifras cercanas al 10 por 100. Resulta, también, que uno de los factores que mejor explican la dirección del voto en el referéndum sobre el *brexit* fue la renta per cápita. Aquellos británicos que tenían una renta menor a 30.000 libras esterlinas anuales votaron de forma abrumadora a favor de abandonar la UE. La sensación de que el sistema no les ha beneficiado y que pone en peligro el bienestar de sus hijos es uno de los motivos por los que nuestros conciudadanos están votando a opciones políticas cada vez más radicales.

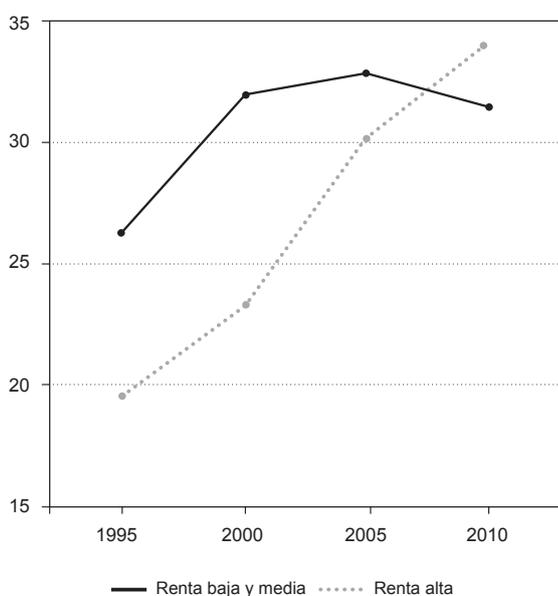
El hecho de que sea precisamente el orden liberal cosmopolita el que se haya convertido en la diana de estos nuevos movimientos políticos es preocupante, no solo porque es la piedra angular de la prosperidad lograda en las últimas décadas, sino también porque la mayor parte de los retos a los que nos enfrentamos van a requerir altos niveles de cooperación internacional; el tipo de cooperación contra la que los populistas claman. En paralelo al desarrollo económico y social exponencial ya descrito, el mundo se ha vuelto en el último medio siglo infinitamente más complejo e interdependiente. Es

imposible hoy en día sostener nuestros niveles de seguridad o prosperidad sin la cooperación internacional o sin instituciones como la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Organización Mundial del Comercio. No es posible luchar de forma efectiva contra el cambio climático, por ejemplo, sin una fuerte cooperación internacional, o controlar los flujos migratorios en Europa sin una UE fuerte y capaz. Tampoco se puede luchar contra la evasión fiscal internacional o regular el mercado digital, que tiene una naturaleza eminentemente global, sin establecer normas a nivel internacional. El hecho de que los bárbaros políticos estén desmontando estas instituciones, véase por ejemplo el caso del *brexit* o la propuesta de Trump de desmantelar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), significa que se está cerrando la ventana política para abordar los retos a los que se enfrentan nuestras sociedades antes de que se nos prive de los instrumentos necesarios para hacerlo.

La tercera y tal vez más grave de las consecuencias de la erosión de nuestra clase media es la pérdida de fe en la democracia como sistema de gobierno. Datos del World Values Survey de los últimos 30 años muestran una marcada caída en varios indicadores de apoyo a la democracia. Por ejemplo, más del 70 por 100 de los americanos nacidos en la década de los años treinta decían que era fundamental vivir en un sistema democrático. Esa cifra supera tan solo ligeramente el 30 por 100 en el caso de los americanos nacidos en la década de los ochenta. Otra manifestación de esta misma cuestión es el apoyo al autoritarismo. En 2010, aproximadamente un tercio de los estadounidenses estaban dispuestos a aceptar un Gobierno autoritario en su país; una cifra casi tres veces superior a la de 1995 (Gráfico 3). Los resultados son similares en otros países occidentales y ponen de manifiesto la profunda fractura que hay en nuestras sociedades, así como sus dimensiones sistémicas. No son ya las instituciones concretas, las empresas o los partidos políticos el objeto del descontento popular, sino que empieza a ser el marco político más amplio.

GRÁFICO 3

**SOPORTE DEL AUTORITARISMO EN EE UU  
SEGÚN NIVELES DE RENTA\*, 1995-2010  
(En %)**



NOTA: \*Porcentaje de encuestados que responden que sería bueno o muy bueno tener un «líder fuerte» que no tenga que «depender del Parlamento ni de las elecciones».

FUENTE: FOA, R. y MOUNK, Y. (2016). «The Danger of Deconsolidation. The Democratic Disconnect».

#### 4. Una convulsión política con precedentes

Está claro, por lo tanto, que estamos a las puertas de una profunda convulsión producida por una transformación de la forma en la que se genera y se distribuye prosperidad en nuestra sociedad. En este sentido, el momento actual se parece al que se vivió en Europa a principios del Siglo XX. En aquella época, igual que ahora, se produjo un cambio en el modelo económico y la aparición de una nueva clase política: el proletariado. Esa nueva clase se manifestó políticamente y exigió una serie de derechos y privilegios. La rigidez del sistema político y su incapacidad para transformarse sin la acumulación de fuertes niveles de dolor social abocó a nuestros países a

un período prolongado de inestabilidad. Tanto es así, que fue necesaria la aparición de movimientos políticos extremos como el comunismo y el fascismo, e incluso dos guerras mundiales, para que finalmente se alcanzase un nuevo equilibrio político y económico. Ese equilibrio trajo una mayor equidad en la distribución de prosperidad en nuestras sociedades a través de la creación del Estado del bienestar, la recaudación de impuestos sobre la renta y el capital, la prestación de servicios públicos como la educación y la sanidad, y la ampliación del sufragio.

En la actualidad ya podemos observar, tanto la transformación del modelo económico, como la aparición de una nueva clase política. En el caso actual esa clase son los desempleados, los subempleados, aquellos que tienen trabajo pero que querrían trabajar más, y, en particular, los trabajadores pobres, o *working poor*, aquellos que pese a trabajar todo lo que pueden no consiguen llegar a fin de mes. Estos son los perdedores de los avances tecnológicos de los últimos años. Y son estos grupos los que sustentan y apoyan los movimientos políticos radicales indicados anteriormente.

Nuestras elites políticas, intelectuales y empresariales parecen además adolecer de la misma ceguera que las de inicios del Siglo XX. En vez de observar en detalle las razones empíricas y objetivas que están erosionando nuestra clase media y a través de lógica y empatía intentar abordar su origen, la reacción hasta la fecha ha sido, por lo general, el ridiculizar o demonizar a los colectivos que están expresando malestar con el sistema. Ha sido común durante los últimos años el estigmatizar a los votantes de Donald Trump, Marine LePen o a aquellos que apoyaron el *brexít*. Si bien es posible discrepar con la forma en la que estos grupos están expresando su rechazo al sistema, lo que no debería suceder es que esa discrepancia nos impidiera ver los motivos profundos y reales de su descontento. Ese tipo de rigidez en la reacción a la oposición al sistema tan solo genera cámaras de eco (o *echo chambers*) donde solo escuchamos lo que nos gusta o interesa, y reduce de forma muy marcada la capacidad para abordar los problemas de fondo.

La incapacidad de nuestras elites políticas de abordar los problemas de fondo desde una defensa de los valores centrales del orden liberal es la causa última del éxito de opciones políticas más rupturistas. Este fracaso se debe no solo a una ceguera intelectual sino, entre otras cosas, al proceso de transformación que están viviendo los propios partidos políticos tradicionales y que en muchos casos les está impidiendo vertebrar políticas coherentes y de amplio espectro que atajen los problemas de nuestras clases medias. La transformación, o disrupción, de nuestros partidos políticos, bebe además de las mismas fuentes que el ascenso del populismo, ya que el motivo último de las tensiones que viven estas instituciones no es otra que la radicalización de nuestro electorado. Existen, de hecho, varios ejemplos históricos que nos pueden ayudar a entender estos procesos. Sabemos, por ejemplo, que el aumento de la desigualdad y la captura del sistema político por parte de las elites en varios países de América Latina produjeron una reconfiguración del eje político y la transición de uno compuesto por izquierda *versus* derecha a otro nuevo donde un populismo anti-liberal se posicionó como alternativa a opciones liberal-cosmopolitas. Esa reconfiguración del eje político se llevó por delante a los partidos políticos tradicionales y obligó a muchos representantes políticos a recalibrar sus afiliaciones y lealtades. La fractura de la socialdemocracia europea se puede entender como una manifestación de un proceso análogo, con un desplazamiento de parte de las bases hacia la izquierda radical, y unas elites centristas sintiéndose cada vez más huérfanas de hogar político. El ascenso de Jeremy Corbyn al liderazgo del Partido Laborista en Reino Unido sería, bajo esta óptica, la consecuencia directa de la radicalización de las bases del partido y su capacidad para capturar la cúpula del mismo. Los parlamentarios moderados que plantan cara a este desplazamiento del laborismo son los remanentes liberales de la izquierda británica. La posible fractura del PSOE en España y el drenaje de sus bases y mandos por parte de Podemos responden a una lógica similar.

Los hechos políticos atípicos que hemos vivido los últimos años son, por lo tanto, tan solo el inicio de una convulsión política de naturaleza estructural. Si no se abordan las causas de esa convulsión, los colectivos que cuestionan la legitimidad del sistema crecerán en número y tamaño y se terminarán poniendo en entredicho los cimientos mismos de nuestros sistemas políticos. Dada la rigidez del sistema y el impacto tan profundo que estos procesos de radicalización están teniendo en nuestros instrumentos de gobierno, es muy posible que la convulsión sea inevitable. Lo paradójico de estos procesos de radicalización y cuestionamiento del sistema es, de nuevo, que se producen en un entorno de crecimiento y de generación de riqueza. Es, por lo tanto, una manifestación de nuestra incapacidad para gestionar la prosperidad; un auténtico fracaso de la inteligencia y de nuestra habilidad para entender y gobernar el cambio.

## 5. El nuevo equilibrio: un nuevo contrato social

Si el diagnóstico anterior es correcto, entonces debemos concentrar la búsqueda de soluciones en el gobierno de la transformación de nuestro sistema económico y, en concreto, en la gestión de los efectos que tiene en nuestro mercado laboral y en la distribución de riqueza. Esto va a exigir una reforma profunda de nuestro sector público y privado. De hecho, la búsqueda de ese nuevo equilibrio exigirá cambios tan profundos, que se puede hablar de la necesidad de elaborar un nuevo contrato social. La manifestación de ese contrato podría tener tres elementos.

Primero se debería replantear la tracción fiscal del Estado y reducir la dependencia de los ingresos públicos de las rentas del trabajo. Si el valor añadido y la generación de riqueza se están concentrando en el capital y, en concreto, en robots y algoritmos, será importante que el Estado encuentre la forma de que estos se conviertan en fuentes de ingresos públicos. Esto se podría lograr a través de la vía impositiva, aumentando o creando nuevos impuestos al capital. Dadas las

dificultades de implementación de regímenes impositivos elevados en un entorno global de gran dinamismo, así como los efectos negativos que la carga fiscal tiene en la innovación y el emprendimiento, sería sustancialmente mejor encontrar alternativas. Surge así otra opción, la participativa, que lo que buscaría es democratizar la tenencia de capital. A través de una política industrial, la creación de fondos de capital riesgo públicos y otros instrumentos financieros, el Estado podría generar una red de participaciones en empresas de alto valor añadido y garantizarse ingresos futuros. Esto se haría, además, apoyando e incentivando el proceso innovador. La alternativa a estas políticas es ver cómo lentamente los ingresos públicos caen y cómo el Estado del bienestar retrocede.

En segundo término, una vez procurados los ingresos necesarios, el Estado debería implementar medidas redistributivas que corrijan la incapacidad de las rentas del trabajo para distribuir la prosperidad generada por nuestras empresas. Esto se puede hacer a través del establecimiento de algún tipo de renta básica universal, el lanzamiento de programas de empleo público, la implementación de impuestos de la renta negativos u otros. Todas estas medidas tienen pros y contras. La medida más estudiada hasta la fecha han sido las rentas básicas universales. Este tipo de renta implica entregar unas cantidades económicas a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo. Con esta política se simplificarían sustancialmente nuestros sistemas de asistencia social ya que se concentrarían todas las ayudas públicas en un solo pago, y se generaría una amplia red social que impediría que nuestros ciudadanos cayeran en la pobreza. El principal problema radica, sin embargo, en la forma en la que la renta básica desincentiva el trabajo, al recibir los ciudadanos una dádiva sin contraprestación alguna. También es problemática a nivel psicológico la ruptura del vínculo entre empleo, salario y dignidad personal. Es por estos motivos por los que ciertos economistas prefieren los programas de empleo público como solución a los problemas de desigualdad. Estos programas

permitirían redirigir esfuerzos hacia sectores o industrias en necesidad de capital humano, e incluso hacia entornos donde la automatización no es posible, y todo ello sin fracturar el vínculo empleo-retribución. Sea cual fuere la solución, o paquete de soluciones que se lleve a cabo, lo que es evidente es que algún tipo de mecanismo redistributivo de envergadura tendrá que implementarse en el futuro.

Por supuesto, al sugerir estas medidas uno se expone a la crítica de un excesivo intervencionismo, una ampliación indebida del peso del Estado en la economía y a generar el riesgo de desincentivar el crecimiento económico. La única respuesta que merecen estos argumentos es que la alternativa es una desaparición de la clase media y el colapso de nuestros sistemas políticos. Los costes de no lograr una cierta sostenibilidad política no son solo ya de tipo ético o moral, sino también de carácter práctico. La senda actual de robotización y concentración de riqueza de los tenedores de capital es simple y llanamente insostenible. Lo es, tanto desde una óptica política, como desde una económica. Sabemos, por ejemplo, que si la concentración de riqueza alcanza niveles particularmente altos, se produce una reducción del consumo. Esto se debe al impacto negativo de entregar porciones cada vez mayores de la riqueza nacional a individuos con propensiones marginales al consumo bajas. Este es precisamente el mensaje central de un reciente artículo de Lawrence Summers, ex presidente de la Universidad de Harvard y ex secretario del Tesoro de EE UU, titulado «On Secular Stagnation». En ese artículo Summers arguye que alcanzar ciertos niveles de desigualdad deprime el consumo doméstico y la inversión, y aboca a la economía a un período prolongado de muy bajos niveles de crecimiento.

El tercer elemento del nuevo contrato social profundiza en la idea de la sostenibilidad y, en concreto, se centra en el rol del sector privado en construir entornos políticos y económicos que garanticen el crecimiento futuro. En un entorno donde las ganancias en productividad se traducían en mejoras de salarios y mayor

número de empleos, las empresas podían limitarse a tener como objetivo central el crecimiento y la maximización de beneficios. Ahora bien, en el momento en que queda constatado que uno puede crecer sin generar empleo, este modelo queda obsoleto. Las empresas deberán en el futuro ampliar de forma muy significativa su concepto de sostenibilidad de negocio para incluir aspectos de sostenibilidad social y política de los entornos donde operan. Si no lo hacen, se encontraran con marcos políticos, regulatorios, fiscales y comerciales cada vez más hostiles. De hecho, las empresas serán las primeras en sufrir el colapso del orden liberal al que nos expone la erosión de la clase media.

En la implementación de las sugerencias anteriores, por parte del sector privado se da en todo caso un importante problema de acción colectiva. Nuestras corporaciones están construidas en torno al concepto de maximización de beneficios. Individualmente, todas tienen el incentivo de perseguir ese objetivo. De hecho, los gestores de las empresas deben rendir cuentas a sus accionistas precisamente sobre la cuenta de resultados. Y, sin embargo, a nivel colectivo, la necesidad de que el sector privado amplíe sus trabajos de filantropía, responsabilidad social y otros será creciente. Tendrán que darse aquí esfuerzos importantes para resolver este dilema si no se quiere abrir la puerta a una intervención pública cada vez más hostil. Esos esfuerzos podrían venir del propio sector privado a través de la constitución de plataformas o foros de diálogo y de acción colectiva, o a través de cambios regulatorios sobre principios contables o incluso a través del requerimiento jurídico de ciertos niveles de actuación en el campo de la responsabilidad social por parte de los actores privados.

## **6. Conclusiones: la centralidad del cambio y la necesidad de una ciencia de la anticipación**

La velocidad de cambio se ha acelerado de forma marcada en los últimos dos siglos. Vivimos en estos momentos procesos disruptivos en múltiples frentes. Estas

transformaciones están poniendo a prueba nuestro tejido social y económico y dificultando la labor de gobierno. El ejemplo más urgente de disrupción lo estamos viviendo ya, y tiene como protagonista a la aplicación de nuevas tecnologías a nuestros procesos productivos. El impacto de la utilización de robots y algoritmos avanzados en nuestras empresas está, en última instancia, produciendo no solo una explosión de productividad sino también una erosión de nuestra clase media a través de la destrucción de empleos y la generación de precariedad laboral. Si este reto no se aborda con urgencia se agravará la radicalización política que estamos observando en nuestras sociedades y se pondrá en peligro el sistema liberal cosmopolita que tanta prosperidad ha producido en las últimas décadas.

La solución al problema anterior pasa por una reconfiguración profunda de nuestro contrato social, un mayor protagonismo del Estado en el proceso innovador y la constitución de canales públicos y privados de redistribución de riqueza. Si logramos abordar estos retos con inteligencia el futuro promete estar lleno de oportunidades. Será posible liberar al hombre de trabajos repetitivos o de escaso interés intelectual. Será posible también, erradicar la pobreza del mundo y dar rienda suelta a la capacidad creativa de todos nuestros ciudadanos.

Con independencia de si se logra gobernar la transformación de nuestra economía, lo que está claro es que la alta velocidad de cambio de nuestras sociedades va a ser una característica con la que vamos a tener que convivir de ahora en adelante. Por desgracia, nuestros modelos intelectuales y académicos están contruidos sobre la noción de que el conocimiento se encuentra tan solo en el pasado. Su pretensión es que tan solo mirando atrás podemos entender el presente y que la proyección es un ejercicio peligroso e incluso inadecuado. Y, sin embargo, la velocidad de cambio exigirá mayores esfuerzos de prospección o proyección e incluso el desarrollo de una auténtica ciencia de la anticipación. Este ejercicio será nuestro reto más trascendental en las próximas décadas. Solo con esas

herramientas seremos capaces de entender y gobernar nuestro porvenir.

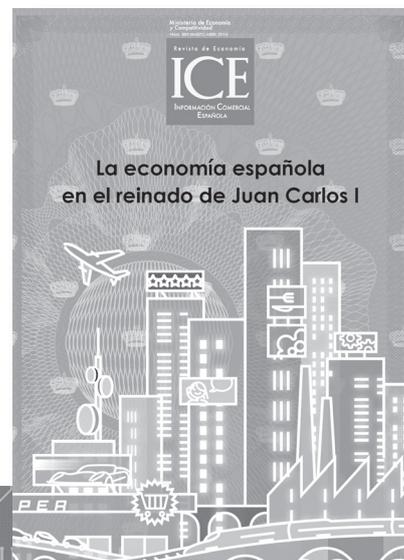
## Referencias bibliográficas

- [1] BARRAT, J. (2013). *Artificial Intelligence and the End of the Human Era: Our Final Invention*, Nueva York: Martins Press.
- [2] BOSTROM, N. (2014). *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford: Oxford University Press.
- [3] BRYNJOLFSSON, E. y MCAFEE, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, 1ª edición, Nueva York: W. W. Norton & Company.
- [4] CHURCH, G. y REGIS, E. (2012). *How Synthetic Biology Will Reinvent Nature and Ourselves*, Nueva York: Basic Books.
- [5] DELONG, B. (2015). *Making Do With More*, *Project Syndicate*, febrero.
- [6] DOBBS, R. et al. (2016). *Poorer Than Their Parents? A New Perspective on Income Inequality*, *McKinsey Global Institute Report*.
- [7] DUNLEAVY, P. et al. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, The State and E-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- [8] FOA, R.S. y MOUNK, Y. (2016). «The Democratic Disconnect», *Journal of Democracy*, vol. 27, nº 3, julio.
- [9] FREY, C. B. y OSBORNE, M. (2013). «The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization», *Oxford Martin School Publications*, septiembre, Oxford, Reino Unido.
- [10] GARDNER, H. (2008). *5 Minds For The Future*, Boston: Harvard Business Review Press.
- [11] KAKU, M. (2011). *Physics of the Future: How Science Will Shape Human Destiny And Our Daily Lives By The Year 2100*, Londres: Penguin.
- [12] KEYNES, J. M. (1930). «Economic Possibilities for Our Grandchildren». *Essays in Persuasion*, Nueva York. W.W. Norton & Co., pp. 358-373.
- [13] KURZWEIL, R. (2005). *The Singularity is Near: When Humans Transcend Biology*, edición 2008, Londres. Duckworth Overlook.
- [14] MEYER, R. (2016). «Donald Trump Is the First Demagogue of the Anthropocene», *The Atlantic*, octubre.
- [15] MIODOWNIK, M. (2013). *Stuff Matters*, Londres Penguin Books.
- [16] MORRIS, I. (2010). *Why the West Rules – for Now. The Cycles of History and What they Tell us About the Future*, 1ª edición, Nueva York. Farrar, Straus and Giroux.
- [17] MUÑIZ, M. y PÉREZ, A. (2014). «Progreso tecnológico y orden internacional: hacia una nueva economía y una mejor gobernanza», *Información Comercial Española*, Revista de Economía, nº 880, pp. 39-55, octubre.
- [18] MUÑIZ, M. (2016). «Brexit and the Anti Elite Era», *Europe's World*, junio.
- [19] MUÑIZ, M. (2016). «La era anti-elites». *Estudios de Política Exterior*, nº 172, pp. 46-52, julio/agosto.
- [20] MUÑIZ, M. y NAVAZO, B. (2016). «Brexit and the Perverse Geopolitics of Leaving the European Union», *The New Atlanticist*, julio.
- [21] MUÑIZ, M. (2016). «Populism And The Need For A New Social Contract», *Social Europe*, octubre.
- [22] ORESKES, N. y CONWAY E.M. (2014). *The Collapse of Western Civilization: A View From the Future*, Nueva York: Columbia University Press.
- [23] PICKET, K. y WILKINSON R. (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone body*. Londres Penguin.
- [24] PIKETTY, T. (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. 1ª edición. Cambridge. Harvard University Press.
- [25] RIFKIN, J. (2014). *The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, 1ª edición, Nueva York. Palgrave Macmillan.
- [26] RODRIK, D. (2015). «From Welfare State to Innovation State». *Project Syndicate*, enero.
- [27] SAVULESCU, J. y BOSTROM, N. (2009). *Human Enhancement*, 1ª edición, Nueva York. Oxford University Press.
- [28] SCHMIDT, E. y COHEN, J. (2013). *The New Digital Age*. London: Hachette.
- [29] SOROS, G. (1997). «The Capitalist Threat». *The Atlantic*, febrero.
- [30] SUMMERS, L. (2016). «The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It». *Foreign Affairs*, febrero.
- [31] VAN SANTEN, R.; KHOE, J. y VERMEE, B. (2010). *2030 Technology That Will Change The World*, Nueva York: Oxford University Press.

## **Información Comercial Española Revista de Economía**

6 números anuales

*Artículos originales sobre un amplio  
espectro de temas tratados desde  
una óptica económica,  
con especial referencia  
a sus aspectos internacionales*



## **Boletín Económico de Información Comercial Española**

12 números anuales

*Artículos y documentos sobre economía  
Española, comunitaria e internacional,  
con especial énfasis en temas sectoriales  
y de comercio exterior*



**En  
INTERNET**



## **Cuadernos Económicos de ICE**

2 números anuales

*Artículos de economía  
teórica y aplicada  
y métodos cuantitativos,  
que contribuyen  
a la difusión y desarrollo  
de la investigación*