Capítulo 7

Un nuevo orden capitalista

En la crisis de 2008, la economía global —o al menos sus sofisticados mercados financieros— estuvo a punto de hundirse por completo. Estuvo en caída libre. Al haber visto otras muchas crisis, yo estaba seguro de que esa sensación de caída libre desaparecería pronto. Ocurre en todas las crisis. ¿Pero qué pasaría luego? Ni podíamos ni debíamos volver al mundo como era antes. Muchos de los empleos que se habían perdido no iban a volver. La clase media estadounidense había pasado una época dura antes de la crisis. ¿Qué le sucedería después?

La crisis ha distraído a Estados Unidos y a una gran parte del mundo de problemas más de fondo que habría habido que afrontar. La lista es conocida: asistencia sanitaria, energía y medio ambiente y, especialmente, cambio climático, educación, envejecimiento de la población y declive industrial, un sector financiero disfuncional, desequilibrios globales, déficit comercial y financiero de Estados Unidos. Mientras el país luchaba por superar la crisis inmediata, esos problemas quedaron aparcados. Algunos se han agravado. Pero los recursos que estaban disponibles para afrontarlos se han reducido sustancialmente por la forma errónea en que el gobierno ha gestionado la crisis, especialmente por el dinero que ha derrochado para ayudar al sistema financiero. La deuda estadounidense pasó del 35 por ciento del PIB a casi el 60 por ciento en 2009, e incluso con las perspectivas optimistas de la administración Obama, que prevén un aumento de 9 billones de dólares en la próxima década, la tasa aumentará hasta alcanzar más del 70 por ciento en 2019[1].

La reestructuración de la economía no se hará espontáneamente. El gobierno deberá desempeñar un papel fundamental. Y ésa es

la segunda serie importante de cambios que se avecinan: la crisis financiera demostró que los mercados financieros no funcionan bien de manera automática, y que los mercados no se autorregulan. Pero la lección es más general y va más allá de los mercados financieros. El gobierno tiene un papel importante que jugar. La «revolución» de Reagan y Thatcher denigró ese papel. El intento equivocado de reducir el papel del Estado ha dado como resultado una intervención del gobierno como nadie había previsto ni siquiera durante el *New Deal*. Ahora tendremos que reconstruir una sociedad donde el papel del gobierno y el papel del mercado estén más equilibrados. Un mayor equilibrio puede llevarnos a una economía más eficiente y más estable.

En este capítulo, expongo estos dos programas estrechamente relacionados: qué hay que hacer para restaurar el equilibrio entre gobierno y mercado y qué hay que hacer para reestructurar la economía, incluyendo el papel del gobierno en esa reestructuración. Si queremos tener éxito en la transformación de Estados Unidos, es preciso tener una visión más clara de adónde queremos ir, y necesitamos tener una visión más clara también del papel del Estado.

Los problemas a los que se enfrenta Estados Unidos son similares a los de otros muchos países industrializados, por no decir la mayoría de ellos. Mientras muchos hicieron un trabajo algo mejor a la hora de apoyar a sus bancos, lo cierto es que aún se enfrentan a un aumento considerable de su ratio de endeudamiento sobre el PIB a causa de sus esfuerzos (mayoritariamente exitosos) por estimular su economía. Para algunos, los problemas ligados al envejecimiento de la población son peores. Para la mayoría, los problemas de la asistencia sanitaria son menos graves. Ninguno lo tendrá fácil para hacer frente a los desafíos del cambio climático. Casi todos se enfrentan a retos importantísimos para reestructurar sus economías.

La necesidad de reestructurar la economía

Una evaluación honesta de las perspectivas de futuro

Aunque Estados Unidos probablemente seguirá siendo la mayor economía del mundo durante los próximos años, no es inevitable que el nivel de vida de la mayoría de sus ciudadanos continúe mejorando como lo hizo, por ejemplo, en los años posteriores a la II Guerra Mundial[2]. Muchos estadounidenses han estado viviendo en un mundo de fantasía donde el crédito era fácil, y este mundo ya no existe. Ni volverá ni es bueno que vuelva. Ellos, y el país en general, tendrán que enfrentarse a una caída del nivel de vida. No sólo el país estaba viviendo por encima de sus posibilidades, sino que también lo hacían muchas familias.

La burbuja ocultaba el hecho de que la situación económica del país no era tan buena como podía o debía haber sido. El foco puesto en el PIB hacía que la apreciación fuese falsa, como explico detalladamente en el Capítulo 10. Para muchos grupos, las perspectivas económicas futuras ya son malas: los ingresos medios de los varones treintañeros hoy son más bajos que hace treinta años[3]. La mayoría de los estadounidenses han visto sus ingresos estancarse durante una década. En los primeros años de esta década, aunque muchos veían que sus ingresos no aumentaban o incluso disminuían, seguían consumiendo como si formaran parte del sueño americano. Con la burbuja inmobiliaria, podían aumentar su consumo hoy y fingir que podrían contar con una cómoda pensión y dar a sus hijos una educación que los haría aún más prósperos. Pero con el estallido de la burbuja esos sueños se desvanecieron y, al mismo tiempo, los estadounidenses se vieron abocados a una inseguridad económica y sanitaria mayor: un 15 por ciento no tiene ningún tipo de seguro médico[4]. Había otros indicadores de que algo no iba bien: en 2007, Estados Unidos tenía la mayor tasa de población penitenciaria, diez veces más que muchos países europeos[5].

Y persisten otra serie de problemas. El calentamiento global requiere una reestructuración de la economía que exigirá enormes inversiones. Ahora el país necesita recuperar todo el tiempo perdido durante la era Bush. Las infraestructuras se han deteriorado, cosa que han evidenciado los colapsos de los diques de Nueva Orleans y del puente de Minnesota. Y aunque Estados Unidos tiene un sistema universitario de primer orden —el mejor del mundo— el rendimiento medio de los estudiantes en la enseñanza elemental y secundaria está por debajo del de otros países. Los alumnos obtienen peores resultados en ciencias y matemáticas que la media de la mayoría de países industrializados[6]. El resultado es que muchos trabajadores no están bien preparados para afrontar los retos de la competencia global del siglo XXI.

La economía estadounidense necesita reestructurarse en direcciones que aún no están claras. Lo que sí está claro es que ello exigirá recursos y requerirá un gasto público. Los recursos tendrán que pasar de sectores hipertrofiados (como las finanzas y la construcción) y de sectores poco rentables (como la industria) a otros con mejores perspectivas de crecimiento sostenible.

Lo que estamos viviendo es algo más que una crisis financiera

Como he explicado en otros capítulos, los estadounidenses habían vivido de una burbuja tras otra durante años. Además, había unos desequilibrios mundiales enormes: el gobierno de Estados Unidos obtenía el 6 por ciento de su PIB a través de préstamos de otros países en un momento en el que habría debido estar ahorrando dinero para la ola de jubilaciones de los *baby boomers* que llegaría en los próximos años[7].

El resto del mundo se estaba esforzando por emular a Estados Unidos, pero si de veras lo conseguía, el mundo no podría sobrevivir. El estilo de consumo del país no era medioambientalmente sostenible, y sin embargo los estadounidenses seguían comprando coches cada vez mayores y que engullan más gasolina. Y los beneficios de la industria automovilística se basaban en que éstos siguieran haciendo lo mismo indefinidamente.

La mayor parte de los demás sectores económicos, incluidos algunos de los más exitosos, también se basaban en unos cimientos insostenibles. Uno de los sectores más rentables de la economía era la energía, el carbón y el petróleo, que emitía gases de efecto invernadero a la atmósfera, pese a la evidencia incontrovertible de que con ello agravaba el cambio climático[8].

Una parte esencial de la reestructuración económica implica pasar de una economía industrial a una economía de servicios. A principios de los años noventa, hubo un debate sobre la calidad de los nuevos empleos que se creaban en el sector servicios. ¿Estaba el país creando volteadores de hamburguesas para reemplazar a sus obreros industriales especializados? Un examen detallado de los datos demostraba que una gran proporción de los empleos del sector servicios eran empleos de calidad, con sueldos elevados, y que muchos de los empleos bien retribuidos del sector servicios pertenecían al

sector financiero, que había de ser la nueva base de la economía estadounidense. Pero esto plantea la pregunta de cómo lo que era un medio para alcanzar un fin pudo convertirse en el centro de una Nueva Economía. Deberíamos haber reconocido que el peso desproporcionado del sector financiero —en los años inmediatamente anteriores a la crisis, casi un 40 por ciento de los beneficios empresariales correspondían a ese sector— indicaba que algo no iba bien[9].

Estados Unidos dentro de un contexto mundial

Cualquier visión de la evolución de Estados Unidos debe articularse como parte de una visión global. Como ha venido a recordarnos tan contundentemente esta recesión mundial, estamos interrelacionados. El mundo hoy se enfrenta por lo menos a seis retos económicos de envergadura, algunos de los cuales están interconectados. Su persistencia y profundidad es una prueba de las dificultades y problemas que nuestro sistema económico y político tiene planteados a nivel mundial. Sencillamente no tenemos instituciones eficaces para ayudarnos a identificar los problemas y a formular una visión de cómo podrían resolverse, y no digamos ya para adoptar medidas concretas.

El problema más dramático es la brecha entre la demanda global y la oferta global. La capacidad productiva mundial está infrautilizada, en un mundo en el cual existen muchas necesidades sin cubrir. La infrautilización más grave es la de recursos humanos: más allá del problema inmediato de más de 240 millones de desempleados en todo el mundo a causa de la recesión, hay miles de millones de personas que no tienen formación para poder utilizar plenamente su potencial humano, y muchas que están formadas no tienen un empleo acorde con sus capacidades[10]. Un trabajo decente es un aspecto importante para la autoestima de los individuos, y la pérdida desde el punto de vista social es mayor que lo que deja de producirse.

El reto más importante, naturalmente, es el que plantea el cambio climático. Los recursos medioambientales son escasos y se tratan como si fueran gratis. El resultado es que todos los precios están distorsionados, y en algunos casos de forma grave. En capítulos anteriores, hemos visto que la distorsión en los precios de la vivienda distorsiona la economía; la crisis ha demostrado el efecto traumáti-

co que tiene la «corrección» de los precios de la vivienda, que ha sido más traumático porque se ha dejado pasar demasiado tiempo antes de acometer la corrección. La distorsión de los precios medioambientales es de igual magnitud; ha llevado a explotar de forma insostenible recursos básicos; la corrección es imperativa, y si se pospone puede ser más costosa todavía.

Lo que se ha dado en llamar los desequilibrios globales también plantea un problema para la estabilidad mundial. Una parte del mundo está viviendo muy por encima de sus posibilidades; la otra parte produce mucho más de lo que consume. Ambas están en un apuro. Puede no haber nada especialmente preocupante en que algunos países consuman más de lo que ingresan y otros menos; forma parte de la economía de mercado. Lo preocupante, como señalábamos en el Capítulo 1, es que con el dinero que Estados Unidos ha tomado prestado del resto del mundo, más de 800,000 millones de dólares sólo en el año 2006, su endeudamiento no es sostenible. Podría producirse una corrección desordenada de esos desequilibrios, con la posibilidad de grandes cambios en los tipos de interés[11]. Lo que ha ocurrido en esta crisis ha sido claramente desordenado, pero los desequilibrios persisten. Especialmente problemático es el hecho apuntado antes de que Estados Unidos debería estar ahorrando para los *baby boomers,* no endeudándose.

El G-20 propone una respuesta macroeconómica coordinada —Estados Unidos aumenta el ahorro y China lo disminuye— para que se reduzcan los desequilibrios y al mismo tiempo se mantenga una economía globalmente fuerte. La intención es buena, pero las políticas de cada país se inspirarán probablemente en sus propias necesidades internas.

Es más fácil para Estados Unidos reducir su consumo que para China aumentar el suyo. De hecho esto es lo que parece estar ocurriendo, aunque en 2009 el rápido aumento del ahorro privado estadounidense se vio contrarrestado por un rápido aumento del endeudamiento público[12]. Esto debilitaría la demanda global, lo cual dificultaría aún más la recuperación a nivel mundial.

A largo plazo, con tantos países tan endeudados para financiar sus programas de recuperación, existe el peligro de que los tipos de interés suban mucho. Algunos países muy endeudados con poca capacidad para aumentar los impuestos pueden sufrir una crisis financiera. Los países que no sufran una crisis tendrán sin embargo que

tomar decisiones difíciles. Por ejemplo, en Estados Unidos, con una deuda nacional que pronto se acercará al 70 por ciento del PIB, a un tipo de interés incluso moderado del 5 por ciento, el servicio de la deuda representaría el 3.5 por ciento del PIB, alrededor de un 20 por ciento de los impuestos que recauda el gobierno. Habrá que subir los impuestos y/o reducir el gasto. Lo que en general se resiente en estos casos es la inversión, lo cual implica menos producción en el futuro.

Por otra parte, unos tipos de interés más altos pondrán a los países que ahorran mucho en una buena posición. Es el caso de China, que actualmente tiene unas reservas de más de 2 billones de dólares. Al 5 por ciento, esto solo ya genera unos ingresos de 100,000 millones de dólares. Si nos fijamos únicamente en el pago de Estados Unidos a China con tipos de interés de alrededor de un 1 por ciento, Estados Unidos transfiere anualmente a China 15,000 millones de dólares. Con intereses al 5 por ciento, Estados Unidos tendría que mandar a China cada año 75,000 millones de dólares para pagar los intereses de los 1.5 billones de dólares que ese país tiene en bonos estadounidenses.

Con la caída de las inversiones a causa de la crisis, es natural pensar que existe un exceso de ahorro. Tradicionalmente ahorrar era una virtud, y yo creo que sigue siéndolo. Por eso el empeño del G-20 en fomentar el consumo puede ser un error[13]. Por supuesto, uno espera que los ciudadanos de los países en desarrollo puedan aumentar su nivel de vida, y ello supondrá más consumo, más atención sanitaria, más educación, etcétera. Pero el mundo se enfrenta a enormes necesidades económicas: como comenté antes, debe modernizarse para poder afrontar los retos del calentamiento global; cerca de un 40 por ciento de la población mundial todavía vive con menos de 2 dólares al día, y hay una necesidad masiva de inversiones para mejorar sus oportunidades. El problema es financiero: se trata de reciclar los ahorros hacia los lugares donde más se necesitan.

El cuarto desafío es lo que yo llamo el enigma industrial. La industria ha representado durante mucho tiempo la cima de un determinado estadio de desarrollo, la vía a través de la cual los países en desarrollo podían abandonar la forma tradicional de organización social agraria. Los empleos en ese sector han sido tradicionalmente empleos bien retribuidos y constituían la espina dorsal de las sociedades de clase media del siglo XX de Europa y América del Norte. En

las últimas décadas, los aumentos de productividad han hecho que aunque el sector creciera, el número de puestos de trabajo disminuyera, y ese patrón probablemente continuará.

El quinto desafío es el de la desigualdad. La globalización ha tenido efectos complejos en la distribución de los ingresos y la riqueza en el mundo. China e India han ido cerrando la brecha que les separaba de los países industriales avanzados. Durante un cuarto de siglo, la brecha con África ha crecido, pero la demanda china de materias primas ha ayudado a África (como también a América Latina) a crecer a un ritmo sin precedentes, a una tasa del 7 por ciento. Esta crisis ha acabado con esa breve era de suave prosperidad. E incluso durante ese periodo de suave prosperidad, la extrema pobreza ha seguido siendo un problema: la suerte de los más pobres de este mundo es muy diferente de la de los más ricos en todos los sentidos. Todavía hay casi mil millones de personas que viven con menos de un dólar al día.

En la mayoría de los países del mundo la desigualdad aumenta, y la globalización es uno de los factores que ha contribuido a ello[14]. No se trata únicamente de una preocupación humanitaria. Algo ha influido también en la actual crisis económica: el crecimiento desigual contribuye a agravar el problema de la falta de demanda agregada, ya que el dinero va de aquellos que lo gastarían a los que tienen más del que necesitan.

El último desafío es la estabilidad. El aumento de la inestabilidad financiera se ha convertido en un problema cada vez más importante. A pesar de las supuestas mejoras en las instituciones financieras mundiales y de los progresos en los conocimientos sobre gestión económica, las crisis cada vez han sido más frecuentes y más graves.

Existen fuertes interacciones entre esos diversos elementos, algunos problemas exacerban otros, mientras que estrategias diseñadas para resolver uno pueden simultáneamente reducir el impacto de programas diseñados para poner remedio a otros. Por ejemplo, el aumento del desempleo que ha provocado la crisis financiera ejercerá presión sobre los salarios en todo el mundo, y los menos preparados son los que más probabilidades tienen de perder su empleo. En Estados Unidos, el patrimonio de la mitad más pobre de la población es mayoritariamente la vivienda, y ese patrimonio se ha devaluado drásticamente. Una de las razones de los desequilibrios globales es la gran demanda de reservas de muchos países en desarrollo

después de la crisis que azotó a Asia oriental. El impacto que esa crisis ha tenido sobre los países en desarrollo es tal que lo más probable es que quieran tener más reservas, lo cual no hace sino exacerbar el problema de los desequilibrios globales. Ambas cosas juntas —la desigualdad creciente y la creciente demanda de reservas— pueden agravar el problema de la insuficiencia de demanda agregada mundial, debilitando con ello la economía mundial.

Una visión más amplia y a más largo plazo —centrada en la situación desesperada de los pobres y el desafío del calentamiento global— logrará que haya más demanda de la estrictamente necesaria para absorber toda la capacidad de producción del planeta[15]. Más consumo por parte de los pobres, incluidos los de China, y menos consumo por parte de los ricos (especialmente en Estados Unidos) reducirá la escala de los desequilibrios globales.

Esta nueva visión exigirá un *nuevo modelo económico;* la sostenibilidad exigirá poner menos énfasis en los bienes materiales para aquellos que están consumiendo demasiado y una reorientación hacia las actividades innovadoras. A escala planetaria, una parte excesiva de la innovación mundial se ha orientado a ahorrar trabajo y una parte insuficiente a ahorrar recursos naturales y a proteger el medio ambiente, lo cual apenas es sorprendente dado que los precios no reflejan la escasez de estos recursos naturales. Se ha tenido tanto éxito a la hora de ahorrar trabajo que en la mayor parte de regiones del mundo existe un problema endémico de desempleo. Pero se ha tenido tan poco éxito a la hora de ahorrar recursos naturales que corremos el riesgo de un colapso medioambiental.

Los desafíos a largo plazo de Estados Unidos

Los problemas a los que se enfrenta el mundo también los tiene Estados Unidos, pero en Estados Unidos algunos son especialmente graves: al país no sólo se le plantea el «enigma industrial» que se plantea a todo el mundo, es decir, el problema del desempleo provocado por los aumentos de la productividad, sino también el problema más específico de la deslocalización, la transferencia de la producción hacia China y otros países por el desplazamiento de la ventaja comparativa. Adaptarse a ese cambio estructural de la economía no será fácil; muchas veces es más fácil perder empleos en

áreas donde la competitividad se ha perdido que crear nuevos empleos en nuevas áreas, como he visto en muchos países en desarrollo que se enfrentan a la globalización. Y es especialmente difícil si no se tiene un sector financiero robusto dedicado a conceder créditos a las pequeñas y medianas empresas y a los emprendedores, que son los que crean empleo. Y hoy, Estados Unidos se enfrenta a una dificultad suplementaria: reestructurar exigirá que la gente se desplace. Pero muchos estadounidenses han perdido una parte importante del valor de su vivienda y una parte significativa de ellos lo ha perdido del todo. Si venden su vivienda actual, no tendrán dinero para pagar la entrada de otra de un tamaño comparable en ningún otro sitio. La movilidad, una de las características del éxito americano en el pasado, se verá afectada.

Estados Unidos, como muchos otros países del mundo, conoce una desigualdad creciente de los ingresos, pero en Estados Unidos esa desigualdad ha alcanzado niveles que no se habían visto en los últimos setenta y cinco años[16]. El país también necesita adaptarse al calentamiento global, pero hasta hace muy poco ha sido el mayor emisor de gases de efecto invernadero, en cifras absolutas y per cápita. Por eso disminuir las emisiones requerirá un ajuste más drástico[17].

Estados Unidos tiene otros dos retos. El primero es el envejecimiento de la población, lo cual significa que los estadounidenses tendrían que haber estado ahorrando para jubilarse en una época en que estuvieron viviendo por encima de sus posibilidades.

Estados Unidos también tiene una serie de problemas sectoriales: muchas ramas industriales están maltrechas. Uno de los sectores aparentemente más exitosos, las finanzas, estaba hinchado y basado en falsas premisas; muchos otros, como el energético, no son ambientalmente sostenibles. A pesar de que el sector entró en el mercado de las energías renovables con el etanol, ese mercado estaba tan distorsionado por los lobbies corporativos que no pudo competir con la investigación de países emergentes como Brasil. Para competir, el gobierno de Estados Unidos combinó unas subvenciones, que a veces llegaron a ser de más de un dólar por galón, con unos aranceles de más de cincuenta centavos por galón sobre el etanol brasileño producido a base de caña de azúcar[18]. El sector energético debería haber apostado por la conservación; en lugar de eso, hizo

El sector sanitario estadounidense es más caro y proporciona una asistencia peor que los sistemas sanitarios de otros países industriales avanzados. En algunos casos, la calidad de la asistencia en Estados Unidos es incluso peor que en países del Tercer Mundo, aunque en los niveles altos el país goza de una atención sanitaria incomparable[19].

Estados Unidos tiene un sector educativo ineficiente, con resultados comparables de nuevo a los de muchos países emergentes, aunque de nuevo en los niveles altos las universidades estadounidenses no tienen rival[20].

Al reflexionar sobre una visión de Estados Unidos a largo plazo, es natural que un economista empiece por pensar en cuál puede ser a largo plazo la ventaja competitiva del país, y cómo puede alcanzarse. Para mí, la ventaja competitiva a largo plazo está en las instituciones estadounidenses de educación superior y en los avances tecnológicos derivados de las ventajas que esas instituciones ofrecen. No hay ningún otro sector de la economía con una cuota de mercado mayor de líderes a escala mundial; las universidades estadounidenses han atraído a los mejores talentos de todo el mundo, muchos de los cuales han convertido Estados Unidos en su hogar. Ninguna de las principales universidades estadounidenses —me refiero a las que aportan una ventaja competitiva— son instituciones con afán de lucro, lo cual indica que la fe en las organizaciones con afán de lucro quizás no esté justificada.

Pero la educación superior no puede encarnar por sí sola la estrategia económica de Estados Unidos. Debemos idear un medio para crear los empleos de clase media bien retribuidos que constituyeron la espina dorsal del país y que han desaparecido con la decadencia de nuestra base industrial. Otros países, como Alemania, han creado un sector industrial competitivo de alta tecnología, basado en un sólido sistema de aprendizaje. Tal vez sería ésta la dirección en la que Estados Unidos debería pensar.

Puede ser que la gente sensata no esté de acuerdo con estas cuestiones, pero en el pánico por responder a la crisis, Estados Unidos cometió un error. Antes de dedicar más dinero que ningún otro país en ninguna otra época a las «políticas industriales» (las políticas del gobierno que conforman la estructura de la economía), como hizo para rescatar al sector automovilístico y al sector financiero, hubiera debido plantearse ese tipo de cuestiones. La magnitud de la tarea que tenemos por delante es enorme: los sectores que están enfer-

una reestructuración a fondo (finanzas, industria manufacturera, energía, educación, sanidad y transportes) representan más de la mitad de la economía. El resto del país no puede dormirse en los laureles del sector de la alta tecnología, ni siquiera en los laureles de la educación superior y los institutos de investigación.

Falsos arranques

Muchos de esos desafíos han estado en la agenda de Estados Unidos y del mundo. Algunos de los intentos de acometerlos —incluso durante la recesión— han ido, sin embargo, en la dirección equivocada. Ya he mencionado uno: el fracaso a la hora de reducir el tamaño del sector financiero de forma que aumentase su capacidad para responder a las necesidades de la sociedad; en vez de ello, el gobierno dio más dinero a los que habían causado los problemas.

Los mercados financieros también trataron de persuadir al gobierno para que adoptase una falsa solución del problema del envejecimiento: privatizar la Seguridad Social. Como se quedaban con un 1 por ciento o más al año del dinero que gestionaban, vieron la privatización como una nueva fuente de comisiones, una nueva oportunidad de enriquecerse a expensas de los mayores. En el Reino Unido, un estudio del impacto de la privatización parcial de las pensiones públicas demostró que las pensiones se reducirían un 40 por ciento como resultado de estos costos de transacción[21]. El sector financiero quiere maximizar esos gastos de transacción, mientras que el bienestar de los pensionistas lo que requiere es minimizarlos. Hoy, la mayoría de estadounidenses agradece realmente que no prosperase la iniciativa del presidente Bush de privatizar parcialmente la Seguridad Social; de lo contrario, la situación apurada de los ancianos estadounidenses aun sería más deprimente.

Estados Unidos predicó el evangelio de la globalización y de la competencia global. La economía elemental nos ha enseñado lo que esto significa: que Estados Unidos debía especializarse en su ventaja comparativa, en aquellas áreas que reflejaban sus puntos fuertes. En muchos sectores, China ha estado compitiendo con Estados Unidos, no sólo a causa de los bajos salarios de sus trabajadores no especializados, pues hay muchos países donde los trabajadores no especializados aún cobran menos. China combina una alta tasa de ahorro, una

mano de obra cada vez mejor formada (el número de diplomados de todos los niveles de la educación superior en China se ha multiplicado casi por cuatro de 2002 a 2008, mientras el número total de estudiantes se ha quintuplicado)[22], y grandes inversiones en infraestructuras con producción a bajo costo y logística moderna para asegurar la entrega de las cantidades ingentes de bienes materiales que los consumidores de Estados Unidos desean. Por duro que resulte para muchos estadounidenses admitirlo, en muchos sectores, incluidos sectores clave de la «vieja» economía como el acero y los coches, el país ya no es líder desde el punto de vista tecnológico; ya no tiene los fabricantes más eficientes; y ya no fabrica los mejores productos. Estados Unidos ya no tiene una ventaja comparativa en muchas áreas de la industria manufacturera. Una ventaja comparativa de un país puede cambiar; lo que importa es tener una ventaja comparativa *dinámica*. Los países asiáticos lo han comprendido. Hace cuarenta años, la ventaja comparativa de Corea no era producir chips o coches, sino arroz. Su gobierno decidió invertir en educación y en tecnología para transformar su ventaja comparativa y aumentar el nivel de vida de la población. Y lo consiguió, y al hacerlo, transformó su sociedad y su economía. La experiencia de Corea y de otros países que han tenido éxito debería ser una lección y un acicate para Estados Unidos. ¿Cuál debería ser nuestra ventaja comparativa dinámica a largo plazo y cómo conseguirla?

El papel del Estado

El gran tema de la economía mundial del siglo XXI es cuál debe ser el papel del Estado. Para llevar a cabo la reestructuración descrita más arriba en este capítulo el gobierno deberá asumir un papel más importante. Los cambios a los que hemos asistido no se han producido solos ni es probable que lo hagan en el futuro. Pero los mecanismos del mercado pueden desempeñar el papel principal en la gestación, por ejemplo, en la construcción de una nueva economía verde. De hecho, un simple cambio —hacer que los precios reflejen correctamente la escasez medioambiental a largo plazo— puede ser un gran paso adelante.

Por desgracia, sobre todo en Estados Unidos, muchos prejuicios han impedido descubrir el papel que debe jugar el Estado. Un aforis-

mo corriente, el famoso dicho de Thomas Paine, afirma que «el mejor gobierno es el que gobierna menos». La sabiduría tradicional que preside las campañas republicanas afirma que bajar los impuestos cura cualquier enfermedad que pueda tener la economía, que cuanto más bajo es el tipo impositivo, más alta es la tasa de crecimiento. Sin embargo, Suecia tiene una de las rentas per cápita más altas del mundo, y en los indicadores más globales del bienestar (como el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas) supera en mucho a Estados Unidos[23]. La esperanza de vida es de 80.5 años, frente a 77 en Estados Unidos. Su ex ministro de finanzas me explicó el secreto de este éxito: «Es que teníamos unos tipos impositivos muy altos».

No fueron, por supuesto, los tipos impositivos altos por sí solos los que provocaron directamente un gran crecimiento y un alto nivel de vida. Pero Suecia comprendió como país que tenía que vivir de acuerdo con sus posibilidades. Si uno quiere tener una buena sanidad, una buena educación, buenas carreteras y buena protección social, debe pagar estos servicios públicos, lo que exige unos impuestos elevados. Es evidente que un país necesita gastar razonablemente bien su dinero, y eso es cierto tanto si hablamos del sector privado como del sector público. El sector público sueco se las ha ingeniado para gastar bien su dinero; el sector financiero privado de Estados Unidos ha hecho un trabajo pésimo. Un país debe prestar atención a los incentivos, y en un momento determinado la fiscalidad en Suecia se excedió un poco y sus sistemas de ayuda fueron quizás demasiado generosos; por lo tanto hubo que ajustar ambas cosas. Pero Suecia descubrió que un buen sistema de protección social puede ayudar a la gente a adaptarse al cambio y hacer por tanto que la gente esté más dispuesta a aceptar ese cambio y los fenómenos que lo provocan, como la globalización. Los suecos lograron tener una protección social sin proteccionismo, y se beneficiaron de la apertura de su economía y su sociedad. Una mejor protección social combinada con una buena educación y un reciclaje de los trabajadores hizo que su economía fuese más flexible y se adaptase más deprisa a los cambios, manteniendo niveles más altos de empleo. La combinación de altas tasas de empleo y mejor protección social hizo que la gente estuviera más dispuesta a asumir riesgos. El bien llamado «estado de bienestar» fue lo que permitió una «sociedad innovadora».

No es inevitable que éste sea el caso. Un «estado niñera» puede socavar los incentivos, incluyendo el incentivo para asumir riesgos e

innovar. Encontrar el equilibrio no siempre es fácil. Una de las razones del éxito de los países escandinavos es que no se han visto frenados por prejuicios ideológicos, como el que pretende que los mercados siempre son eficientes o los gobiernos siempre ineficientes. La actual debacle financiera, con la mala asignación de recursos masiva inducida por el *sector privado,* debería habernos curado a todos de ese tipo de prejuicios. Sin embargo, como vimos en el Capítulo 5, el miedo a la «nacionalización» de los bancos quebrados dificultó las intervenciones eficaces y a tiempo del gobierno, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, lo que le costó *innecesariamente* miles de millones de dólares al contribuyente. En Estados Unidos, palabras como *socialismo, privatización* y *nacionalización* llevan una carga emocional que hace difícil pensar con claridad.

Herbert Simon, que ganó el Premio Nobel en 1978 por su estudio revolucionario de cómo funcionan realmente las empresas modernas, señaló que las diferencias entre el capitalismo moderno y las empresas gestionadas por el gobierno se han exagerado mucho. En ambos casos, la gente trabaja por cuenta ajena. Las estructuras de incentivos que se pueden emplear para motivar a los directivos y a los trabajadores son las mismas. Como él dice:

> La mayoría de los productores son empleados, no propietarios de las empresas [...] Visto desde la posición ventajosa de la teoría [económica] clásica, no tienen ninguna razón para maximizar los beneficios de las empresas, salvo en la medida en que los propietarios sean capaces de controlarlos [...] Además, no hay diferencia, en este sentido, entre las empresas con afán de lucro, las organizaciones que no lo tienen y las organizaciones burocráticas. Todas tienen exactamente el mismo problema para hacer que los empleados trabajen con el fin de alcanzar los objetivos de la organización. NO hay razón, a priori, para que sea más fácil (o más difícil) producir esa motivación en organizaciones orientadas a maximizar los beneficios que en organizaciones cuyos fines son otros. En una economía organizativa, la conclusión de que las organizaciones motivadas por los beneficios serán más eficientes que otras organizaciones no se deriva de los presupuestos neoclásicos. Si es empíricamente cierto, deben introducirse otros axiomas para dar cuenta de ello[24].

Ya dije en el Capítulo 1 que el modelo del capitalismo del siglo XIX no es aplicable al siglo XXI. La mayor parte de las grandes empresas

no tienen un solo propietario. Tienen muchos accionistas. Hoy día, la principal diferencia es que los propietarios en última instancia (los «accionistas») en un caso son ciudadanos que operan a través de diferentes órganos públicos, y en el otro son ciudadanos que operan a través de diversos intermediarios financieros, como fondos de pensiones y mutuas, sobre las cuales generalmente tienen muy poco control[25]. En ambos casos, existen importantes problemas «orgánicos» debidos a la separación entre propiedad y control: los que toman las decisiones no cargan con el costo de los errores ni se llevan la recompensa por los éxitos.

Hay ejemplos de empresas eficientes, e ineficientes, tanto en el sector público como en el privado. Las grandes acerías de Corea del Sur y de Taiwán, que son propiedad del Estado, fueron más eficientes que las estadounidenses, que son privadas. Uno de los sectores en el cual Estados Unidos todavía es líder es la educación superior y, como ya he señalado, todas las universidades de primer nivel son estatales o sin afán de lucro[26].

La crisis actual ha provocado una intervención sin precedentes del gobierno estadounidense en la economía. Muchos de los que tradicionalmente eran los mayores críticos del intervencionismo del gobierno —y especialmente de que el gobierno concediera créditos masivamente— esta vez no abrieron la boca. Pero para otros, el masivo rescate de los bancos por parte de Bush fue una traición a los principios del conservadurismo republicano. Para mí, fue simplemente una expansión más (aunque grande) de lo que había venido sucediendo desde hace más de un cuarto de siglo: el establecimiento de un Estado del bienestar corporativo, incluyendo la extensión y fortalecimiento de la red de protección para las empresas, al tiempo que la protección social para la gente corriente, al menos en determinadas áreas, se debilitaba.

Mientras los aranceles (los impuestos sobre los productos importados) se reducían en las décadas recientes, había toda una serie de barreras no arancelarias que protegían a las empresas de Estados Unidos. Después de que Estados Unidos prometiese reducir las subvenciones a la agricultura, el presidente Bush las duplicó en 2002: la agricultura recibía subsidios de miles de millones de dólares cada año. En 2006, 27,000 granjeros acomodados productores de algodón se repartieron 2,400 millones de dólares a través de un programa que violaba las leyes del comercio internacional y perjudicaba a millones de campesinos pobres de África, América del Sur e India[27].

Había otros sectores subvencionados, algunos sólo hasta cierto punto, otros de forma masiva, otros abiertamente, otros de forma encubierta a través de la fiscalidad. Mientras que nosotros en Estados Unidos sosteníamos que no había que permitir que los países en desarrollo subvencionaran sus industrias nacientes, justificábamos nuestras propias subvenciones masivas a la industria del etanol a partir del maíz, que se introdujeron en 1978, con el argumento de que se trataba de una «industria naciente», y de que las ayudas serían temporales, hasta que pudiera competir por sus propios medios. Pero el recién nacido se negó a hacerse mayor.

Uno podría pensar que la industria petrolera, con sus beneficios aparentemente ilimitados, no recurriría a las ayudas gubernamentales; pero la codicia no tiene límites, y el dinero compra la influencia política: recibió generosas ayudas fiscales. John McCain, el candidato republicano en las elecciones presidenciales de 2008, se refirió a la primera ley de la energía de Bush como la ley que no defraudaba a ningún grupo de presión[28]. El sector minero también recibe miles de millones en subvenciones encubiertas; extraen mineral gratis de terrenos que son propiedad del Estado. En 2008 y 2009, los sectores del automóvil y de las finanzas engrosaron la larga lista de los subvencionados.

Muchas de las industrias más exitosas de Estados Unidos también se benefician de la presencia del gobierno. Internet, sobre el que se ha basado tanta prosperidad reciente, se creó con fondos públicos; incluso el prototipo de navegador Mosaic fue financiado por el gobierno. Fue comercializado por Netscape, pero Microsoft utilizó su poder monopolístico para aplastar a Netscape por un procedimiento que todos los tribunales del mundo han considerado como un abuso de poder monopolístico.

Aunque las subvenciones que durante años han recibido las empresas estadounidenses son de cientos de miles de millones de dólares[29], esas cantidades palidecen comparadas con las que recientemente se han concedido al sector financiero. En capítulos anteriores, he hablado de los repetidos y generosos rescates que se han dado a los bancos, de los cuales el actual sólo es el más masivo. Como anticipé cuando empezaron los rescates, *ésta ha resultado ser una de las redistribuciones más importantes de riqueza que se han producido en un periodo tan*

corto en la historia. (La privatización de los activos estatales en Rusia fue probablemente algo mayor).

Adam Smith quizás no acertó del todo cuando dijo que los mercados, como una mano invisible, conducían al bienestar de la sociedad. Pero ningún partidario de Adam Smith se atrevería a afirmar que el sistema de sucedáneo del capitalismo hacia el cual ha evolucionado Estados Unidos es eficiente, o justo, o contribuye al bienestar de la sociedad.

POR TANTO, ¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO?

Durante los últimos treinta y cinco años, los economistas han logrado una mejor comprensión de cuándo funcionan bien los mercados y cuándo no. Mucho de ello depende de los incentivos: ¿cuándo proporcionan los mercados los incentivos correctos? ¿Cuándo coinciden las recompensas privadas con los beneficios sociales? ¿Y cómo puede el gobierno ayudar a que coincidan? Los seis primeros capítulos de este libro cuentan la historia de cómo esos incentivos no coincidían con el interés social en los mercados financieros.

Los economistas han desarrollado una breve lista de ejemplos en los que los mercados fallan —en los que los incentivos sociales y los privados no coinciden— que dan cuenta de una gran parte de las crisis más importantes. La lista incluye monopolios, externalidades y fallos en la información. Es una ironía del debate político actual que la «izquierda» haya tenido que tomar un papel activo a la hora de hacer que los mercados funcionen de la forma debida, por ejemplo, aprobando y aplicando leyes *antitrust* para garantizar la competencia; aprobando y aplicando leyes sobre la publicidad de datos para garantizar que los agentes de los mercados estuvieran al menos *mejor* informados; y aprobando y aplicando leyes sobre la contaminación y la regulación del sector financiero (del tipo de las discutidas en el Capítulo 6), para limitar las consecuencias de las externalidades.

La «derecha» afirma que sólo hace falta garantizar los derechos de propiedad y aplicar los contratos. Ambas cosas son necesarias, pero no suficientes, y plantean algunos temas claves, por ejemplo, sobre la exacta definición y el alcance de los derechos de propiedad. La propiedad no da derecho a hacer absolutamente todo lo que a uno le plazca. Poseer un pedazo de tierra no me da derecho a contaminar el agua subterránea que hay debajo, y ni siquiera a quemar hojas que puedan contaminar el aire.

Mantener el pleno empleo y una economía estable

Hacer que el mercado funcione es por tanto una de las responsabilidades del Estado, y las manifestaciones más obvias de fallo de mercado son los episodios periódicos de desempleo y de infrautilización de las capacidades, las recesiones y las depresiones que han caracterizado al capitalismo. La Ley del Empleo de 1946 reconocía que el pleno empleo era un objetivo nacional, del cual el gobierno debía responsabilizarse.

Cómo conseguirlo es un tema controvertido. Los conservadores han hecho cuanto han podido para minimizar el papel del Estado. Aunque han reconocido a regañadientes que los mercados por sí solos pueden no asegurar el pleno empleo, siempre han tratado de reducir al máximo la intervención del gobierno. El monetarismo de Milton Friedman intentó obligar a los bancos centrales a seguir una regla mecánica: aumentar la oferta monetaria para mantener constante el tipo de interés. Cuando esto falló, los conservadores buscaron otra regla sencilla: los objetivos de inflación.

La crisis actual, sin embargo, ha demostrado que los fallos del mercado pueden ser complejos y extenderse, y que no son tan fáciles de corregir; a veces incluso seguir reglas mecánicas puede empeorar las cosas. Entre los problemas que han contribuido a la crisis está la infravaloración del riesgo. Acaso el gobierno no pueda obligar a los mercados a evaluar correctamente el riesgo, pero, como he explicado en el Capítulo 6, lo que sí puede hacer es adoptar unas regulaciones que limiten los daños provocados por la valoración incorrecta del mercado[30].

Promover la innovación

Hay algunos bienes que el mercado espontáneamente nunca suministrará en cantidad suficiente. Esto incluye bienes públicos, de cuyos beneficios pueden gozar todos los miembros de la sociedad, y entre ellos están ciertas innovaciones esenciales. El tercer presiden-

te estadounidense, Thomas Jefferson, señaló que el conocimiento era como una vela: cuando una vela enciende otra vela, su propia luz no disminuye. De ello se deduce que restringir el uso del conocimiento es ineficiente[31]. Los costos de esas restricciones son especialmente altos en el caso de la ciencia básica. Pero si la divulgación del conocimiento tiene que ser gratuita, el Estado debe asumir la responsabilidad de financiar su producción. Por eso el gobierno tiene un papel importantísimo en la promoción del conocimiento y la innovación.

Algunos de los mayores éxitos de Estados Unidos se deben a la investigación sufragada por el gobierno, generalmente en universidades estatales o sin afán de lucro, desde Internet hasta la biotecnología moderna. En el siglo XIX, el gobierno tuvo un papel fundamental en los notables progresos de la agricultura, así como en las telecomunicaciones, instalando la primera línea telegráfica entre Baltimore y Washington. El gobierno desempeñó incluso un importante papel en las innovaciones sociales: sus programas extendieron la propiedad de la vivienda, sin caer en las prácticas de explotación que han deslucido los recientes esfuerzos privados para lograrlo.

Es posible alentar la innovación en el sector privado restringiendo el uso del conocimiento mediante el sistema de patentes, aunque ello aumenta los beneficios privados y disminuye los beneficios sociales. Cualquier sistema de patentes bien diseñado intenta encontrar el equilibrio, creando incentivos para la innovación sin restringir indebidamente el empleo del conocimiento. Como explico más adelante en este capítulo, queda mucho espacio para mejorar el régimen de propiedad intelectual que hoy tenemos.

En el caso de los mercados financieros, sin embargo, el problema es la *ausencia* de medios efectivos para proteger la propiedad intelectual. Cualquiera que cree un nuevo producto exitoso puede ser inmediatamente imitado. O sea que «si sale cara pierdo yo y si sale cruz ganas tú». Si un producto nuevo no tiene éxito, nadie me imitará, pero entonces la empresa perderá dinero; si tiene éxito, me imitarán, y enseguida tendré menos beneficios.

La consecuencia es que lo que se busca no son innovaciones que mejoren el bienestar de los clientes o la eficiencia de la economía, sino innovaciones que no puedan imitarse fácilmente o que, incluso si se imitan, sigan generando beneficios. Por eso, las hipotecas basura y las comisiones abusivas de las tarjetas de crédito fueron «innovaciones» inmediatamente imitadas, pero a pesar de ello siguieron dando enormes beneficios. Los derivados y otros productos financieros complejos, por su parte, no eran fáciles de imitar; cuanto más complejos, más difíciles de imitar. Fueron relativamente pocas las entidades que emitieron muchos derivados complejos extrabursátiles. Menos competencia es igual a mayores beneficios. Dicho en otras palabras, las fuerzas del mercado desempeñaron un papel fundamental para fomentar la complejidad que tanto hizo por socavar el funcionamiento del mercado.

Dar protección social y seguridad

El gobierno ha jugado un importante papel en la protección social, proporcionando seguridad ante muchos riesgos importantes a los que los individuos se enfrentan, como el desempleo y la discapacidad. En algunos casos, como en las pensiones, el sector privado finalmente siguió el liderazgo del gobierno, pero al hacerlo gastó muchos recursos intentando encontrar las que suponían menos riesgo. Esos gastos no pueden considerarse socialmente productivos. La sociedad puede creer que una persona que tiene la mala suerte de nacer con una enfermedad cardiaca debería recibir una ayuda («Es algo que puede pasarnos a todos»), incluso para una operación a corazón abierto. Pero a una compañía de seguros privada no le gusta tener que pagar facturas, y por lo tanto hará todo lo posible por descubrir quién corre un riesgo[32]. Ésta es una de las razones por las cuales el gobierno continuará teniendo un papel esencial en esos mercados de seguros.

Evitar la explotación

Los mercados, aun siendo eficientes, pueden producir unos resultados socialmente inaceptables. Los ingresos de algunas personas pueden ser tan bajos que prácticamente no puedan sobrevivir. En los mercados competitivos, los sueldos los fija la intersección entre la oferta y la demanda, y no hay nada que diga que un sueldo «equilibrado» es aquel que permite vivir. Normalmente los gobiernos intentan «corregir» la distribución de la renta que hace el mercado.

Además, no hay nada en los mercados que garantice que sean humanos, en ninguno de los sentidos de la palabra. Los agentes del mercado pueden no dudar en sacar ventaja de su fortaleza en un momento dado —o de la debilidad de otros— utilizando todos los medios a su alcance. Durante un huracán, alguien que tenga un coche puede ayudar a otras personas a huir de la inundación, pero puede cobrar «lo que el mercado decida» por ese favor. Los trabajadores desesperados por encontrar empleo aceptarán un puesto de trabajo en una empresa con malas condiciones de seguridad e higiene. El gobierno no puede evitar todas las formas de explotación, pero puede reducir su alcance: por eso la mayoría de los gobiernos de los países industriales avanzados han aprobado y aplican leyes contra la usura (leyes que limitan los intereses que se pueden pagar) y leyes que fijan unos sueldos mínimos y unas jornadas laborales máximas, estableciendo condiciones de seguridad e higiene básicas, y esforzándose por limitar los créditos abusivos.

Las empresas privadas, cuando pueden, tratan de reducir la competencia y también saben explotar la irracionalidad y las «debilidades» del consumidor. Las compañías tabaqueras vendieron productos a sabiendas de que eran adictivos y provocaban cáncer y otra serie de enfermedades, aunque negaban que existiera evidencia científica que lo demostrase. Sabían que los fumadores serían receptivos a su mensaje de que científicamente no estaba claro.

Los diseñadores de hipotecas y las compañías de tarjetas de crédito contaron con que mucha gente se retrasaría en el pago, al menos una vez. Pudieron atraer a los clientes con intereses muy bajos al principio; si el tipo de interés iba aumentando después del primer atraso en el pago, eso podía compensar holgadamente el bajo interés inicial. Los bancos alentaban a los clientes a quedarse en descubierto, pagando intereses elevadísimos, porque sabían que los clientes no comprobarían si les había bajado el saldo[33].

El papel cambiante del gobierno

El papel del Estado difiere de un país a otro y de una época a otra. El capitalismo del siglo XXI es distinto del del siglo XIX. La lección aprendida del sector financiero se confirma en otros sectores: aunque las regulaciones del *New Deal* no funcionen hoy, lo que se

necesita no es una desregulación total sino más regulación en determinadas áreas y menos en otras. La globalización y las nuevas tecnologías han abierto la posibilidad de nuevos monopolios mundiales con una riqueza y un poder muy superiores a lo que los barones de finales del siglo XIX habrían siquiera soñado[34]. Como señalé en el Capítulo 1, el hecho de que en las entidades la propiedad esté separada del control y sean otros los que gestionan la riqueza de la mayoría de la gente corriente, supuestamente en su nombre, ha aumentado la necesidad de regular mejor la gobernanza corporativa.

Otros cambios en la economía estadounidense también requieren, quizás, una mayor intervención del gobierno. El hecho de que muchas economías industriales avanzadas se hayan convertido en economías de innovación tiene profundas consecuencias para el mercado. Consideremos, por ejemplo, el tema de la competencia, vital para el dinamismo de cualquier economía. Uno puede saber fácilmente si existe competencia o no en el mercado del acero, por ejemplo, y si no existe, hay mecanismos bien establecidos para enfrentarse al problema.

Pero producir ideas es distinto de producir acero. Aunque los beneficios privados y sociales en la producción de bienes convencionales sean semejantes, los beneficios sociales y privados de la innovación pueden diferir en gran medida. Incluso hay innovaciones que tienen repercusiones sociales *negativas,* como las de los cigarrillos que eran más adictivos.

El sector privado se preocupa de saber de qué parte del valor de la idea puede apropiarse, no de los beneficios para la sociedad en general. El resultado es que el mercado puede gastar demasiado dinero en algunas áreas de investigación —por ejemplo, desarrollando un medicamento muy parecido a otro que está patentado y ha tenido éxito— y demasiado poco en otras. Sin la ayuda del gobierno, habría muy poca investigación básica, y por supuesto demasiado poca en lo que atañe a las enfermedades de los pobres.

Con el sistema de patentes, el beneficio privado depende de que uno sea el primero; el beneficio social está relacionado con el hecho de que la innovación sea accesible antes. Un ejemplo espectacular de la diferencia es la investigación de los genes relacionados con el cáncer de mama. El mundo estaba haciendo un esfuerzo sistemático por descodificar todo el genoma humano, pero hubo una carrera para invalidar ese esfuerzo en el caso de los genes que podían tener

un valor de mercado. Myriad, una empresa estadounidense, obtuvo la patente de los genes del cáncer de mama; la información fue accesible un poco antes de lo que de otra forma lo habría sido. Pero como la empresa insiste en hacer pagar muy caras las pruebas para detectar el gen, en las jurisdicciones donde la patente está reconocida, hay miles de mujeres que pueden morir innecesariamente[35].

En pocas palabras, en la economía innovadora del siglo XXI, el gobierno puede tener que asumir un papel más importante para sufragar la investigación básica sobre la cual descansa todo el edificio; para marcar la dirección de la investigación, por ejemplo, a través de subvenciones y premios que incentiven la investigación que más responda a las necesidades nacionales; y para lograr un régimen de la propiedad intelectual más equilibrado que permita a la sociedad obtener el máximo beneficio de los estímulos que puede proporcionar sin los costos asociados, incluido el de monopolización[36].

A finales del siglo pasado, existía la (falsa) esperanza de que la necesidad de la intervención del Estado disminuyera: algunos pensaban que en la nueva economía de la innovación, los ciclos habían dejado de existir. Como sucede con tantas ideas, algo había de verdad en la noción de nueva economía sin crisis. Las nuevas tecnologías de la información hacían que las empresas pudieran controlar mejor sus inventarios. Muchos de los ciclos del pasado estaban relacionados con las fluctuaciones de inventario. Además, la estructura de la economía había cambiado, abandonando la industria manufacturera —en la que los inventarios son importantes— por los servicios, en los que no lo son. Como he dicho antes, hoy la industria manufacturera constituye únicamente el 11.5 por ciento del PIB de Estados Unidos[37]. Sin embargo, la recesión de 2001 demostró que el país aún podía gastar más de la cuenta en fibra óptica y otras inversiones, y esta recesión ha demostrado que todavía puede gastar más de la cuenta en vivienda. Las burbujas y sus consecuencias se producen en el siglo XXI exactamente igual que lo hacían en el XVIII, el XIX y el XX.

Los mercados son imperfectos, pero el gobierno también. Para algunos la conclusión inevitable es renunciar al gobierno. Los mercados fallan, pero los fallos del gobierno —dicen algunos— son peores. Los mercados pueden generar desigualdad, pero la desigualdad generada por el gobierno puede ser peor. Los mercados pueden ser ineficientes, pero los gobiernos son más ineficientes todavía. Esta argumentación es capciosa y plantea falsas alternativas. No se trata

de elegir, sino de disponer de algunas formas de acción colectiva. La última vez que un país probó con la banca totalmente desregulada fue Chile bajo la dictadura de Pinochet, y fue un desastre. Como Estados Unidos, la burbuja del crédito en Chile estalló. Aproximadamente un 30 por ciento de los créditos no pudieron ser reembolsados, y al país le llevó un cuarto de siglo saldar las deudas por el experimento fallido.

Estados Unidos tendrá regulación y el gobierno gastará dinero en investigación, tecnología, infraestructuras y algunas formas de protección social. Los gobiernos dirigirán la política monetaria y asumirán la defensa nacional, la policía y la protección contra incendios, así como otros servicios públicos esenciales. Cuando los mercados fallan, el gobierno viene y recoge los platos rotos. Sabiéndolo, el gobierno debe hacer lo que pueda para evitar las calamidades.

Las preguntas entonces son éstas: ¿qué debería hacer el gobierno?, ¿cuánto debería hacer? y ¿cómo debería hacerlo?

Todos los juegos tienen sus reglas y sus árbitros, y el juego económico también. Uno de los principales cometidos del gobierno es dictar las reglas y nombrar los árbitros. Las reglas son las leyes que gobiernan la economía de mercado. Los árbitros incluyen a los reguladores y a los jueces que ayudan a aplicar y a interpretar las leyes. Las antiguas reglas, aunque funcionasen bien en el pasado, no son las reglas deseables para el siglo XXI.

La sociedad debe tener confianza en que las reglas se establecen con equidad y los árbitros actúan con justicia. En Estados Unidos, ha habido demasiadas reglas dictadas por el sector financiero, y los árbitros han sido parciales. Que los resultados no hayan sido equitativos no debería sorprendernos. Había respuestas alternativas que ofrecían al menos las mismas posibilidades de éxito y hacían correr menos riesgos a los contribuyentes; bastaba que el gobierno hubiese respetado las reglas, en lugar de optar a la mitad del partido por una estrategia que implicaba donaciones sin precedentes al sector financiero.

Al final, la única forma de controlar estos abusos son los procesos democráticos. Pero las posibilidades de que los procesos democráticos prevalezcan dependerán de las reformas que se introduzcan en las contribuciones a las campañas electorales[38]. Algunos clichés siguen siendo verdad: el que paga manda. El sector financiero ha pagado a los dos partidos y se ha hecho con el mando. ¿Podemos esperar nosotros los ciudadanos de a pie que se aprueben unas regulaciones

que acaben con los bancos demasiado grandes para quebrar, demasiado grandes para ser reestructurados o demasiado grandes para ser gestionados, cuando los bancos siguen siendo unos contribuyentes demasiado grandes en las campañas electorales como para ser ignorados? ¿Podemos esperar siquiera que se restrinja la posibilidad para los bancos de adoptar comportamientos excesivamente arriesgados?[39]

Capear esta crisis —y evitar crisis futuras— es una cuestión tan política como económica. Si nosotros como país no acometemos esas reformas, corremos el riesgo de que se produzca una parálisis política, dadas las demandas contradictorias de los distintos intereses particulares y del país en general. Y si evitamos la parálisis política, puede muy bien ser que sea a costa de nuestro futuro: endeudándonos en el futuro para financiar los rescates de hoy, y/o creando unas reformas mínimas hoy, con lo cual no hacemos sino aplazar los problemas más graves.

Actualmente el reto es crear un Nuevo Capitalismo. Hemos visto los fallos del viejo. Pero crear ese Nuevo Capitalismo requerirá confianza, incluida la confianza entre Wall Street y el resto de la sociedad. Nuestros mercados financieros nos han fallado, pero no podemos funcionar sin ellos. Nuestro gobierno nos ha fallado, pero no podemos prescindir de él. El programa Reagan-Bush de desregulación se basaba en la desconfianza hacia el gobierno; el intento Bush-Obama para rescatarnos del fallo de la desregulación se basó en el miedo. Las injusticias que se han hecho evidentes con la caída de los sueldos y el aumento del desempleo al tiempo que los bonos de los banqueros se incrementaban y se reforzaba la riqueza de las empresas extendiendo la red de seguridad para las compañías y reduciendo la de los ciudadanos corrientes han generado amargura e indignación. Un ambiente de amargura e indignación, de miedo y desconfianza, no es el mejor para emprender la larga y dura tarea de reconstrucción. Pero no tenemos alternativa: si queremos recuperar una prosperidad sostenida, necesitamos una nueva serie de contratos sociales basados en la confianza entre todos los elementos de nuestra sociedad, entre los ciudadanos y el gobierno, y entre esta generación y las generaciones futuras.

CAPÍTULO 8

DE LA RECUPERACIÓN MUNDIAL A LA PROSPERIDAD MUNDIAL

Cuando la crisis económica se extendió rápidamente desde Estados Unidos al resto del mundo, se vio clara la necesidad de una respuesta coordinada y de un plan de recuperación global, aunque cada país pensase primero en su propio bienestar. Las instituciones internacionales encargadas de mantener la estabilidad del sistema económico mundial no habían sido capaces de evitar la crisis. Ahora estaban a punto de volver a fracasar: no tenían la capacidad de articular la necesaria respuesta coordinada. La globalización económica había creado un mundo más interdependiente, en el que era más necesario actuar juntos y trabajar en colaboración. Pero no existían los medios necesarios para hacerlo.

Las insuficiencias de la globalización han repercutido en los enormes estímulos económicos, la orientación de la política monetaria, el diseño de rescates y garantías, el crecimiento del proteccionismo y la ayuda a los países en desarrollo. Los problemas seguirán repercutiendo también en las dificultades para que el mundo establezca un régimen regulatorio global.

La crisis actual ofrece a la vez riesgos y oportunidades. Un riesgo es que si no se hace nada para gestionar mejor el sistema financiero y el sistema económico mundiales, habrá más crisis, y probablemente peores, en el futuro. Y como los países intentan protegerse de la globalización desenfrenada y sin control, adoptarán medidas para reducir su apertura. La fragmentación resultante de los mercados financieros globales corre el riesgo de socavar las ventajas que puede representar la integración global. Para muchos países, la forma como se ha gestionado la globalización —especialmente la globalización del mercado financiero— representa unos riesgos altísimos y unas ventajas limitadas.