

Economía
para el 99% de la población

HA-JOON CHANG

Traducción de Teresa Arijón

DEBATE

CAPÍTULO 11

¿El Leviatán o el rey filósofo?

EL PAPEL DEL ESTADO

El gobierno existe para protegernos los unos de los otros. El gobierno ha ido más allá de sus límites al decidir protegernos de nosotros mismos.

RONALD REAGAN

La prueba de que el Estado es una creación de la naturaleza y anterior al individuo es que el individuo, cuando está aislado, no es autosuficiente; por lo tanto, es como una parte en relación con el todo.

ARISTÓTELES

El Estado y la economía

Economía política: ¿una denominación más «honesta»?

En los viejos tiempos, ningún país tenía Ministerio de Defensa; todos tenían Ministerio de la Guerra porque, bueno, la guerra era precisamente lo que hacían. Las patentes se llamaban «monopolios de patente», ya que eran (y siguen siendo) monopolios artificialmente creados, aun cuando fueran socialmente útiles. Así de claro. A veces, un antiguo nombre ya olvidado expresa la esencia de lo que describe mucho mejor que una denominación moderna.

Lo mismo vale para el antiguo nombre que recibía la economía, «economía política», o el estudio de la gestión política de la economía. Hoy en día, cuando la economía se ha transformado en «la ciencia de todo», podemos tener fácilmente la impresión de que las políticas económicas del gobierno realmente no son tan cruciales para la economía. Sin embargo, gran parte de la economía depende de las acciones del Estado o del gobierno (o de la recomendación de no emprenderlas).* Incluso los economistas que pretenden vendernos la economía como una ciencia de todo mostrando que la decisión «económica» (racional) está en todas partes, contribuyen —al menos inconscientemente— al debate sobre el papel del Estado en la econo-

* Muchos utilizan el término «el Estado» para aludir a algo más abarcador que «el gobierno» y en cierto modo idéntico a «el país». Esta distinción tiene buenas justificaciones filosóficas y políticas, pero, para los propósitos de este libro, ambos términos pueden utilizarse indistintamente.

mía. Cuando muestran que las personas se comportan racionalmente incluso en los ámbitos más improbables de la vida— la vida familiar, las luchas de sumo y tantas otras cosas—, están diciendo lisa y llanamente que las personas saben lo que es bueno para ellas y cómo conseguirlo. Queda implícito entonces que hay que dejar a la gente a su aire; nada de gobiernos paternalistas que le digan qué hacer, convencidos de que saben lo que es bueno para ella.

Por supuesto, ninguna teoría económica sería propone abolir de plano el gobierno. Pero existe un amplio abanico de opiniones sobre el papel que le corresponde desempeñar al Estado. En un extremo de ese abanico tenemos la visión libremercadista, que propugna un Estado mínimo que provea defensa militar, protección de los derechos de propiedad e infraestructura (carreteras y puertos). En el otro extremo tenemos la visión marxista, que sostiene que los mercados deben ser relegados a un papel secundario —o incluso abolidos de raíz— y que la economía debe ser coordinada en su conjunto mediante la planificación central a cargo del Estado.

Cuando nos alejamos un poco de esos dos extremos, las combinaciones de lo que el Estado debería o no debería hacer se vuelven increíblemente numerosas. De hecho, incluso quienes abogan por las soluciones «extremas» del Estado mínimo o la planificación central no se ponen del todo de acuerdo entre ellos, respectivamente, acerca de qué debería hacer exactamente el Estado mínimo o hasta qué punto habría que planificar la economía.

La moralidad de la intervención estatal

El Estado no puede estar por encima de los individuos: la visión contractualista

Un tema perenne del debate sobre el papel del Estado es el que tiene que ver con la moral; a saber, si el Estado tiene derecho a decirles a los individuos lo que deben hacer.

La mayoría de los economistas actuales creen en el *individualismo*, es decir, la idea de que no puede existir una autoridad superior a los

individuos. En su forma más pura, esta postura filosófica conduce a la idea de que el gobierno es producto de un *contrato social* entre individuos soberanos y de que, por lo tanto, no puede estar por encima de los individuos. Según esta perspectiva, conocida como *contractualismo*, la acción del Estado solo está justificada cuando cada individuo da su consentimiento.

«Soez, brutal y breve»: Thomas Hobbes y el argumento contractual original

Existen diferentes teorías del contrato social, pero la versión hoy más influyente se basa en las ideas del filósofo político inglés del siglo XVII Thomas Hobbes. En su famoso libro *El Leviatán* (1651), cuyo título alude al monstruo marino bíblico, Hobbes comienza presuponiendo un «estado natural» en el que individuos libres vivían sin gobierno. En ese mundo, argumentaba Hobbes, los individuos estaban inmersos en lo que él llamó «la guerra de todos contra todos», y de resultas de ello llevaban una vida «solitaria, pobre, soez, brutal y breve». Para poder superar esta situación, los individuos acordaron voluntariamente aceptar ciertas restricciones a su libertad impuestas por un gobierno para poder alcanzar la paz social.

El argumento contractualista moderno, o argumento libertario, sobre el papel del Estado

El propio Hobbes utilizó su teoría para justificar la monarquía absoluta. Abogaba por la sumisión total de los individuos a la autoridad del monarca, que estaría justificada por su capacidad de elevar a la humanidad sacándola de ese «estado natural». Sin embargo, el filósofo Robert Nozick, el economista James Buchanan, ganador del premio Nobel de Economía en 1986, y otros adalides contemporáneos del contractualismo han desarrollado las ideas de Hobbes en otra dirección y postulado una filosofía política para justificar el Estado mínimo. En esta versión libremercadista del contractualismo, más conocida como *libertarismo* o *liberalismo libertario* en Estados Unidos, el Leviatán describe al Estado como un monstruo potencial al que es

necesario mantener a raya (algo que Hobbes no pretendía). Una de las mejores síntesis de esta visión es un famoso comentario de Ronald Reagan: «El gobierno existe para protegernos los unos de los otros. El gobierno ha ido más allá de sus límites al decidir protegernos de nosotros mismos».

De acuerdo con los libertarios, cualquier intervención estatal realizada sin el consentimiento unánime de todos los miembros de la sociedad es ilegítima. Por consiguiente, las únicas acciones justificadas del gobierno serían el mantenimiento de la ley y el orden (sobre todo la protección de los derechos de propiedad), la defensa nacional y la construcción de infraestructuras. Se trata de servicios absolutamente necesarios para la existencia y el buen funcionamiento de la economía de mercado, y, por lo tanto, su provisión por parte del Estado sería aceptada unánimemente por todos los individuos (si les preguntan). Cualquier cosa que exceda estas funciones mínimas —ya se trate de la imposición de un salario mínimo, del Estado del bienestar o de la protección arancelaria— se considera una violación de la soberanía de los individuos y, por lo tanto, un primer paso en el «camino de servidumbre», como reza el título del famoso libro de Friedrich von Hayek publicado en 1944.

Debemos tomarnos en serio la postura filosófica del contractualismo moderno, o libertarismo. Cuando uno empieza a creer que el Estado está «por encima» de los ciudadanos, se vuelve más fácil que una minoría exija sacrificios en nombre del «bien común», arbitrariamente definido por quienes controlan el Estado. De hecho, el mundo ha padecido a demasiados líderes políticos convencidos de saber lo que era bueno para todos —desde Pol Pot y Stalin en la izquierda hasta Pinochet y Hitler en la derecha— y dispuestos a imponerlo casi siempre a través de medios violentos. Afirmar que el Estado no está por encima de sus ciudadanos es una defensa muy importante de los individuos contra el abuso de poder por parte del Estado, o, mejor dicho, por parte de aquellos que controlan la maquinaria estatal.

El argumento contractualista exagera la independencia de los individuos respecto de la sociedad

Pese a todo, la postura contractualista también presenta algunas limitaciones importantes. Para empezar, está basada en una historia ficticia, como admiten sin rodeos los propios Buchanan y Nozick. Los seres humanos jamás han vivido como individuos libres de todo contrato en un «estado natural»; por el contrario, siempre lo han hecho como miembros de algún tipo de sociedad (véase el apartado sobre «individuos integrados» en el capítulo 5 para más detalles). La idea misma del individuo libre a ultranza es un producto del capitalismo, surgido mucho después de la aparición del Estado.

Visto así, al basar su teoría en una historia ficticia, los contractualistas han exagerado mucho la independencia de los individuos respecto de la sociedad y subestimado la legitimidad de las entidades colectivas, especialmente (pero no exclusivamente) el Estado.

Los fallos del mercado

Los mercados a veces son incapaces de producir resultados socialmente óptimos; a esto se lo denomina «fallo del mercado». Ya he analizado la idea básica que subyace en el concepto en el capítulo 4, utilizando el ejemplo de las externalidades. Pero a continuación la estudiaremos en mayor profundidad, puesto que nos proporciona herramientas analíticas sumamente importantes para analizar los diferentes papeles que puede desempeñar el Estado.

Algunos bienes deben ser suministrados colectivamente: los bienes públicos

Numerosos bienes (y servicios) son *bienes privados*, en el sentido de que, una vez que pago por ellos —ya se trate de una manzana o unas vacaciones—, solo yo puedo consumirlos. No obstante, existen algunos bienes cuyo uso por parte de gente que no ha desembolsado dinero por ellos, una vez suministrados, no se puede impedir. Estos

bienes (y servicios) se conocen como *bienes públicos*. La existencia de bienes públicos es el tipo de fallo de mercado que se menciona con más frecuencia, incluso más que la externalidad, el fallo de mercado original.

Los ejemplos clásicos de bienes públicos incluyen caminos, puentes, faros, sistemas de defensa contra las inundaciones y otras infraestructuras. Si podemos utilizar una carretera sin haber pagado por su construcción, ¿por qué, como propietarios de automóviles, habríamos de pagar voluntariamente cuando alguien intenta recaudar fondos para construir otra? Un faro no puede apagar selectivamente sus señales lumínicas cuando pasa un barco cuyo armador no ha contribuido a su construcción y mantenimiento; por lo tanto, el armador puede dejar que otros paguen por el faro y aun así disfrutar de sus servicios.

En otras palabras, si uno puede hacer un *uso gratuito* de un bien público que pagan otros, no tendrá ningún incentivo para pagar voluntariamente por ese servicio. Pero si todos pensaran así, nadie pagaría y el servicio dejaría de ser prestado. A lo sumo, lo suministrarían en cantidades subóptimas grandes consumidores que prefiriesen que algunos lo aprovecharan gratis a no tenerlo. Una gran empresa que domine una zona geográfica puede construir una carretera y dejar que otros la utilicen gratis porque el coste de no tener una resultaría demasiado alto para sus negocios. Sin embargo, incluso en este caso, la capacidad de la carretera la determinarán las necesidades de la empresa y no las de la sociedad, por lo que resultará subóptima desde el punto de vista social.

Por consiguiente, está ampliamente aceptado que los bienes públicos solo pueden ser suministrados en cantidades óptimas si los gobiernos cobran impuestos a todos los usuarios potenciales (lo que con frecuencia incluye a todos los ciudadanos y residentes del país) y utilizan lo recaudado para suministrarlos o para pagarle a alguien que los suministre.

La mayoría de los bienes públicos son «públicos» por razones políticas: relativamente pocos bienes tienen que ser bienes públicos

Es importante señalar que los bienes que deben ser públicos son relativamente pocos. Por supuesto, existen algunos bienes de cuyo uso es imposible (o al menos absurdamente costoso) excluir a quienes no los costean. La defensa nacional es un ejemplo clásico. Es imposible librar una guerra que solo proteja a aquellos que han pagado por el «servicio de defensa». El sistema de defensa contra las inundaciones es otro ejemplo. Uno no puede inundar selectivamente las casas de los que no han pagado por la construcción del sistema. Pero, en muchos casos, los bienes públicos lo son solo porque hemos decidido que lo sean. Muchos «bienes públicos» financiados con impuestos y suministrados por el gobierno pueden transformarse fácilmente en bienes privados. Podemos instalar cabinas de peaje en puentes y carreteras, como hacen muchos países. Hoy en día, incluso es técnicamente factible reemplazar los faros por un servicio de señales de radio suministrado en exclusiva a quienes paguen por él. A pesar de ello, muchos gobiernos ofrecen un amplio abanico de bienes y servicios por (buenas y malas) razones políticas.

Un pequeño número de proveedores conduce a la ineficiencia social: la competencia imperfecta

Muchos economistas hablan de fallo del mercado cuando existe un monopolio o un oligopolio; se trata de una situación controvertida que la economía neoclásica ha bautizado como *competencia imperfecta*.

En un mercado con muchos competidores, los productores no tienen libertad para fijar los precios porque un rival siempre puede rebajarlos hasta el punto de que hacerlo aún más provocaría pérdidas. Pero una firma monopolística u oligopolística tiene poder de mercado para decidir —totalmente en el caso de la primera, parcialmente en el de la segunda— el precio que cobra variando la cantidad que produce, como he explicado en el capítulo 2. En el caso del oligopolio, las empresas pueden formar cárteles y comportarse como si fueran un monopolio, lo cual les permite cobrar el precio monopolístico más alto.

Sin embargo, según la economía neoclásica, no es la transferencia de beneficios adicionales de los consumidores a las firmas con poder de mercado lo que se considera un fallo de mercado. El fallo obedece a la pérdida social de la que ni siquiera las empresas con poder de mercado pueden apropiarse; esto se conoce como «pérdida de peso muerto» o *ineficiencia en la adjudicación*.*

¿Dividir, nacionalizar o regular?: cómo afrontar la competencia imperfecta

Se afirma que, si un mercado está dominado por empresas con poder de mercado, el gobierno puede intentar reducir la ineficiencia en la adjudicación disminuyendo el poder de mercado de esas empresas.

La más drástica de esas medidas es dividir a la(s) empresa(s) con poder de mercado y de ese modo aumentar la competencia en el mercado. Es lo que el gobierno estadounidense hizo en 1984 con AT&T, el gigante del servicio de telefonía, que quedó dividida en siete «telefónicas bebés». Lo más usual es que el gobierno prohíba que las firmas monopolísticas formen cárteles y conspiren para fijar los precios. También puede mantener el precio de mercado lo más cercano posible al precio que habría prevalecido en una situación de competencia perfecta.

El caso del *monopolio natural* —que suele darse en sectores vinculados al suministro de electricidad, agua y gas o a los ferrocarriles— plantea un desafío único. En estos sectores, tener muchos proveedores, cada uno con sus propias redes de cableado, cañerías o vías férreas, aumenta de tal manera los costes de producción que el monopolio

* Cuando una empresa tiene poder de mercado, el nivel de maximización del beneficio de la producción es más bajo que el socialmente óptimo, que es el nivel en que el precio máximo que un consumidor está dispuesto a pagar es idéntico al precio mínimo que el productor requiere para no perder dinero. Cuando la cantidad producida es menor que la cantidad socialmente óptima, eso implica no abastecer a algunos consumidores que están absolutamente dispuestos a pagar más que el precio mínimo requerido por el productor, pero no están dispuestos a pagar el precio que permite que la empresa maximice su beneficio. El deseo insatisfecho de esos consumidores a los que se ha ignorado es la ineficiencia en la adjudicación o pérdida de peso muerto, que es el coste social del monopolio y el oligopolio.

resulta ser la estrategia más eficiente. En estos casos, el gobierno puede crear una empresa pública y gestionarla como si no fuera un monopolio. Alternativamente, el gobierno puede permitir el monopolio de una firma del sector privado pero al mismo tiempo regular su manera de fijar los precios, obligándola a que estos equivalgan a los costes por unidad (o *costes medios*).*

Comparado con los casos de los bienes públicos o las externalidades, el del fallo del mercado fruto de la competencia imperfecta es más controvertido

Pocos economistas pondrían en duda que los bienes públicos y las externalidades causan fallos de mercado, aunque quizá discutirían los alcances reales de esos fenómenos. Sin embargo, el asunto es mucho más controvertido en lo que atañe a la competencia imperfecta.

Como hemos visto en el capítulo 4, los schumpeterianos y los austriacos condenan el estado de competencia perfecta —que los economistas neoclásicos idealizan— como un estado de estasis económica en el que no hay innovación. Cuando el señuelo del beneficio monopolístico (temporal) es precisamente lo que motiva a las empresas a innovar, adoptar medidas drásticas contra los monopolios —o incluso dividirlos— reduce la innovación y provoca estancamiento tecnológico. Ningún monopolio está a salvo a largo plazo, dicen, en medio de eso que Schumpeter llamaba los «vientos de la destrucción creativa»; General Motors, IBM, Xerox, Kodak, Microsoft, Sony, Blackberry, Nokia y muchas otras compañías que en el pasado prácticamente monopolizaron sus respectivos mercados y fueron consideradas invencibles han perdido esa posición e incluso han desaparecido bajo el manto de olvido de la historia, como en el caso de Kodak.¹

* En este caso los costes incluyen el «rédito normal», es decir, el que los dueños de la empresa habrían obtenido invirtiendo en otras industrias no monopolísticas.

Definir qué constituye un fallo del mercado dependerá de nuestra teoría sobre cómo funcionan los mercados

Acabo de mostrar que un mercado dominado por un monopolio puede ser considerado un éxito rotundo por una escuela económica (la schumpeteriana o la austríaca) o un ejemplo del fracaso más abyecto por otra (la neoclásica). El monopolio puede ser el ejemplo más exagerado, pero a lo largo de este libro hemos visto numerosos casos que para algunas escuelas son éxitos de mercado y para otras, fracasos estrepitosos. Por ejemplo, he señalado que un economista neoclásico puede encomiar el libre comercio porque permite que todas las naciones maximicen sus ingresos dados sus recursos y capacidades productivas, pero un economista desarrollista puede criticarlo porque impide que las economías más atrasadas modifiquen sus capacidades productivas y maximicen de ese modo sus ingresos a largo plazo.

El caso es que determinar qué constituye un fallo del mercado —y por lo tanto qué aporta una justificación para la intervención del gobierno— dependerá de nuestra teoría sobre cómo funcionan los mercados. Por lo tanto, si diferentes teorías económicas tienen visiones dispares sobre cómo funcionan o fracasan los mercados, no podremos formarnos un juicio equilibrado del papel del Estado si no conocemos las teorías económicas más relevantes. Este punto refuerza la defensa del enfoque pluralista de la economía que efectué en el capítulo 4.

Los fallos del gobierno

Algunos economistas defensores del libre mercado señalan, con toda razón, que el hecho de que un mercado fracase no necesariamente significa que la intervención del gobierno vaya a mejorar las cosas. Estos economistas, como Anne Krueger, James Buchanan, Alan Peacock y sus seguidores, critican el argumento del fallo del mercado porque presupone acriticamente que el Estado es la reencarnación moderna del «rey filósofo» de Platón, benevolente, omnisciente y

todopoderoso. Señalan que los gobiernos del mundo real no se parecen en nada al ideal y que tal vez no puedan —o, peor aún, tal vez no quieran— corregir los fallos del mercado. De acuerdo con este argumento, conocido como «argumento del fallo del gobierno» y a veces como «teoría de la elección pública», los costes del fallo del gobierno suelen ser más altos que los del fallo del mercado. Por lo tanto, por regla general es mejor aceptar un mercado que fracasa que hacer que el gobierno intervenga y complique todavía más las cosas.

Dictadores, políticos, burócratas y grupos de interés: el gobierno —o, mejor dicho, quienes lo controlan— puede incluso no querer promover el bien común

El argumento del fallo del gobierno menciona una buena cantidad de razones que justifican por qué un gobierno podría incluso no querer impulsar, aunque pudiera, las políticas «correctas».

En algunos casos el gobierno está controlado por un dictador que no tiene el menor interés en el bienestar de los ciudadanos y que solo busca el enriquecimiento personal. Mobutu Sese Seko (Zaire, 1965-1997) y Ferdinand Marcos (Filipinas, 1965-1986) son los ejemplos clásicos. Estos «estados depredadores» —o, mejor dicho, los hombres fuertes que los controlan— exprimen la economía mediante impuestos y sobornos con consecuencias desastrosas a largo plazo.

En una democracia, el gobierno está controlado por políticos cuyo principal objetivo es alcanzar el poder y mantenerse en él en vez de promover los intereses públicos. Por tanto, aplicarán políticas que maximicen sus posibilidades electorales; por ejemplo, aumentar el gasto sin aumentar a la vez los ingresos. En un sistema electoral basado en circunscripciones antes que en la representación proporcional, los políticos intentarán canalizar los fondos públicos hacia los proyectos que desarrollen sus circunscripciones, aunque sean un derroche desde el punto de vista nacional; esa es la razón, por ejemplo, de que muchos países tengan más aeropuertos y estadios de fútbol que los que realmente necesitan.

Aunque los políticos opten por las políticas apropiadas, estas quizá no sean llevadas correctamente a la práctica porque los burócratas

encargados de hacerlo tengan sus propias prioridades. Así, diseñarán políticas que sirvan a sus intereses antes que a los del electorado, inflando el presupuesto de su ministerio, minimizando sus esfuerzos, reduciendo la cooperación con otros ministerios para defender su «territorio», etcétera. Esta teoría los denomina «burócratas egoístas». Si quiere verlos en acción, no deje de visionar el clásico de la BBC *Sí, ministro* y su secuela *Sí, primer ministro*, con el legendario actor sudafricano Nigel Hawthorne (célebre por su interpretación en la película *La locura del rey Jorge*) en el papel del afable y taimado mandarín sir Humphrey Appleby.

En último lugar, aunque no por ello menos importante, cabe recordar que varios grupos de interés ejercen presión: los banqueros para una regulación financiera más permisiva, los industriales para una mayor protección del comercio, los sindicatos para aumentar el salario mínimo, cualesquiera que puedan ser las consecuencias para, respectivamente, la estabilidad financiera nacional, los precios de los artículos de consumo o el desempleo. A veces estos grupos de interés no solo ejercen presión, sino que se apoderan de los organismos gubernamentales que supuestamente deben regularlos; es la denominada teoría de la «captura del regulador». Por ejemplo, en lo que constituye una prueba fehaciente de la fuerza del sector financiero, durante los últimos treinta y dos años (entre la primera presidencia de Ronald Reagan, 1981-1985, y la primera de Barack Obama, 2009-2013) seis de las diez personas que ocuparon el puesto de secretario del Tesoro (en funciones durante un total de veintiún años y medio) habían trabajado antes en el sector financiero.² Dos de ellas —Robert Rubin y Hank Paulson— habían trabajado para la misma firma, Goldman Sachs.

El punto en común de todas estas teorías es que el gobierno está controlado e influido por individuos que son iguales que el resto; es decir, que son egoístas. Esperar que antepongan los intereses públicos a los suyos es ingenuo, si no francamente ilusorio.

El gobierno quizá no sea capaz de corregir los fallos del mercado, aunque lo desee, debido a la información asimétrica y las restricciones de recursos

Además de cuestionar los motivos del gobierno —o, mejor dicho, de quienes controlan el gobierno—, el argumento del fallo del gobierno también pone en duda que sea capaz de corregir los fallos del mercado, incluso en el improbable caso de que genuinamente desee mejorar el bienestar social.

Las políticas gubernamentales pueden fallar debido a la información asimétrica. Cabe recordar que la información asimétrica significa que una de las partes de una interacción puede saber más que la otra respecto de la actividad que comparten. Por ejemplo, el gobierno puede continuar protegiendo la industria naciente de un sector determinado porque los grupos de presión afirman que esa industria no ha logrado «crecer» debido a la mala suerte y no a la falta de esfuerzo para aumentar la productividad. Aun cuando haya superado los problemas de información y diseñado de algún modo una buena política, el gobierno —especialmente en los países pobres— puede simplemente carecer de los recursos humanos y financieros necesarios para aplicarla como corresponde.

Despolitización: que el mercado se deshaga de la política

Cuando las intenciones y la capacidad del gobierno están bajo sospecha, recalca el argumento del fallo del gobierno, permitir que intervenga para corregir el fallo del mercado puede empeorar todavía más las cosas. Los mercados pueden fracasar, pero los gobiernos casi siempre fracasan aún más.

La solución propuesta es que el mercado se deshaga de la política; o, según la expresión de moda, la *despolitización de la economía*. Para lograrlo, el gobierno tendría que ser reducido a la mínima expresión recortando el gasto (y por tanto los impuestos), desregulando los mercados y privatizando las empresas públicas. En los pocos ámbitos en que el gobierno continúe siendo necesario, como la provisión de estabilidad monetaria o la regulación de los monopolios naturales, habrá que aislar la puesta en práctica de las políticas del propio

proceso político garantizando la independencia de los organismos gubernamentales que se ocupen de esos asuntos. Un banco central independiente y autoridades reguladoras independientes de los monopolios naturales (gas, telecomunicaciones) son los ejemplos recomendados con mayor frecuencia.

Mercado y política

Debemos tomarnos en serio los fallos del gobierno, pero cogerlos con pinzas

Los fallos del gobierno son reales y es necesario que nos los tomemos en serio. El argumento del fallo del gobierno ha contribuido a nuestra comprensión de la economía recordándonos que los gobiernos de la vida real no son tan perfectos como los de los manuales. Salvo el «Estado depredador», en realidad bastante raro, todos los ejemplos de fracaso del gobierno que ofrece este argumento proliferan a nuestro alrededor. Sin embargo, el argumento exagera el alcance de dichos fracasos. Bien mirado, si lo que sostiene ese argumento es verdad, sería un milagro mayúsculo que existiera un solo gobierno decente en este mundo. En realidad, muchos gobiernos funcionan bastante bien, y unos pocos incluso alcanzan la excelencia.

Una de las razones es, por supuesto, que los políticos, burócratas y grupos de interés no son tan egoístas como los muestra el argumento del fracaso del gobierno. En la vida real hay muchos ejemplos de políticos que se esfuerzan por promover los intereses nacionales en vez de sus posibilidades de ser reelegidos, burócratas que trabajan con espíritu de servicio público en vez de buscar una vida acomodada, y grupos de interés que sacrifican sus intereses sectoriales por el bien común. Además de esto, existen maneras de controlar los comportamientos egoístas de las personas en la vida pública, desde la promoción de la ética del servicio público hasta la promulgación de normativas contra el soborno y otras prácticas corruptas (por ejemplo, el nepotismo en las contrataciones). Es cierto que estas normativas pueden ser —y de hecho han sido— burladas e incluso pervertidas, como bien señala el argumento del fracaso del gobierno. Pero el he-

cho de que no sean perfectas no significa que sean totalmente ineficaces. Por muy imperfectas que sean, no debemos olvidar que los niveles de vida pública que hoy tenemos son fruto en gran medida de la existencia de esas normativas.³

La propuesta de despolitizar la economía es antidemocrática

Dada la posibilidad de que se produzca el fracaso del gobierno, despolitizar la economía haciendo retroceder al Estado y otorgando independencia política a organismos esenciales como el banco central parece en principio una gran idea. Pero ¿qué es esa «política» cuya influencia nos recomiendan restringir? En los países democráticos, es la influencia del pueblo. Los mercados funcionan según la regla «un dólar, un voto», mientras que la política democrática responde al principio «una persona, un voto». Así pues, la propuesta de una mayor despolitización de la economía en una democracia es, en última instancia, un proyecto antidemocrático que pretende otorgar más poder para dirigir los destinos de la sociedad a quienes tienen más dinero.

No existe una manera «científica» única de trazar la frontera entre el mercado y la política

El argumento del fracaso del gobierno afirma que la economía, o la lógica del mercado, debe primar sobre la política (y, de hecho, también sobre otros ámbitos de la vida, como el arte, el mundo académico, etcétera). Este argumento está tan ampliamente aceptado hoy en día que la mayoría de la gente lo da por sentado. Pero en realidad es sumamente defectuoso.

En primer lugar —y este es un punto que les resulta obvio a quienes no son economistas, pero que muchos economistas encuentran difícil de aceptar—, no existe ninguna razón por la que la lógica del mercado deba prevalecer sobre otros ámbitos de la vida. No vivimos solo de pan.

Además, el argumento se basa en el supuesto implícito de que existe una manera correcta, «científica», de decidir qué pertenece al ámbito del mercado y qué pertenece al de la política. Por ejemplo,

quienes postulan el argumento del fallo del mercado afirman que cosas como la fijación de un salario mínimo o la protección arancelaria de las industrias nacientes constituyen intrusiones de la lógica «política» en la sacrosanta esfera de la lógica del mercado. Pero existen teorías económicas que justifican esas políticas. Así pues, lo que hacen esos economistas es tildar de «políticas» —y por lo tanto inferiores— a otras teorías económicas mientras sostienen que la suya es la teoría económica correcta; o incluso «la» teoría económica.

La Bruja Blanca y la Magia Profunda: la imposibilidad última de la despolitización

Aun cuando aceptemos que la teoría económica que adoptan los defensores del argumento del fracaso del gobierno es la «correcta», no es posible trazar una frontera clara entre economía y política. Eso es así porque, en última instancia, la frontera del mercado la determina la política y no una teoría económica, de la tendencia que sea.

Para poder realizar transacciones de mercado, antes necesitamos reglas (explícitas e implícitas) que establezcan con qué cosas se puede comerciar, quién puede comerciar con ellas y cómo pueden ser comercializadas en el mercado. Todas estas reglas son restrictivas en algunos sentidos, y por lo tanto ningún mercado es genuinamente «libre»;* la lógica económica no puede determinar estas reglas de oro. No existe una lista «científica» de lo que se debe (o no se debe) comprar y vender en el mercado. Esa es una decisión política.

Todas las sociedades dejan ciertas cosas fuera del mercado: a los seres humanos (la esclavitud), los órganos humanos, el trabajo infantil, las armas de fuego, los cargos públicos, la atención sanitaria, los requisitos necesarios para ejercer la medicina, la sangre humana, los diplomas de estudio y otras. Pero no existe ninguna razón «económica» que impida que estas cosas sean compradas y vendidas en los mercados. Por cierto, todas ellas son o fueron objeto de transacciones comerciales legales en diferentes tiempos y lugares.

* Eso fue lo que quise decir cuando afirmé que «el mercado libre no existe» en el primer capítulo de mi libro *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*.

En el otro extremo del espectro, hemos convertido en objetos de transacción mercantil muchas cosas que antes no lo eran. Antes de la introducción de las leyes de protección de las patentes, los derechos de autoría y las marcas comerciales en los siglos XVIII y XIX, las «ideas» (la propiedad intelectual) no se comercializaban en los mercados. Hoy compramos y vendemos el derecho a contaminar (el «comercio de emisiones de dióxido de carbono») o apostamos sobre variables económicas abstractas (los derivados basados en el índice bursátil o en la tasa de inflación), pero estas cosas ni siquiera existían una o dos generaciones atrás.

El gobierno también establece las reglas básicas respecto a qué pueden y no pueden hacer los actores económicos dentro del ámbito del mercado. La publicidad engañosa, las ventas basadas en información equívoca, el uso de información privilegiada* y otras prácticas semejantes están prohibidas. Las normativas sobre el salario mínimo, la higiene y los riesgos laborales y la cantidad de horas laborables establecen límites al trato que los patronos pueden dispensar a sus empleados. Los protocolos de emisión, las cuotas de carbono y los controles de la contaminación sonora regulan la manera de producir de las empresas. Y así sucesivamente.

De modo que la política crea, modela y remodela los mercados antes de que comiencen las transacciones. Es como la «Magia Profunda» que existía antes del principio de los tiempos, que Aslan (el León) conoce, pero la Bruja Blanca no, en *El león, la bruja y el armario*, el clásico para niños de C. S. Lewis.

Lo que hacen los gobiernos

Actualmente los gobiernos producen una amplia gama de bienes y servicios: defensa, ley y orden, infraestructuras, educación, investigación, sanidad, pensiones, prestaciones por desempleo, cuidado infan-

* Se trata de la comercialización de acciones de empresas cotizadas en bolsa por parte de individuos que tienen un acceso exclusivo a información interna sobre esas compañías.

til, cuidado de ancianos, ayudas para las personas pobres y servicios culturales (el mantenimiento de los museos y monumentos nacionales y las subvenciones a la industria cinematográfica nacional son algunos ejemplos). La lista es interminable. La mayoría de los gobiernos también poseen empresas públicas que producen bienes y servicios que en otros países son producidos por empresas privadas: electricidad, petróleo, acero, semiconductores, banca, aerolíneas, etcétera.

Para poder hacer todo esto, el gobierno contrata a muchas personas y gasta mucho dinero en la compra de insumos, desde lápices a reactores nucleares. Los salarios de los empleados del gobierno y los insumos materiales se sufragan a través de los impuestos y otras fuentes de ingresos. Los tributos incluyen el impuesto de la renta, el impuesto de sociedades, el impuesto de patrimonio, el impuesto sobre el valor añadido (o impuesto a las ventas), el impuesto a los bienes específicos (bebidas alcohólicas, carburantes), etcétera. Otras fuentes de ingreso son los dividendos de las empresas públicas, los pagos de intereses de activos financieros en manos del Estado y, en el caso de los países en desarrollo, las transferencias de países ricos (la ayuda exterior).

El gobierno también transfiere mucho dinero de un sector de la economía a otro: cobra impuestos a algunas personas y utiliza lo recaudado para subsidiar a otras. Las prestaciones sociales constituyen la transferencia más importante administrada por el gobierno, pero también hay que incluir los subsidios para tipos particulares de actividades productivas (agricultura, industrias nacientes, industrias en declive) e inversiones (I+D por parte de empresas del sector privado, remodelación de viviendas para ahorrar energía).

Además de la producción directa, el gasto y las transferencias, el gobierno a veces utiliza su peso para influir en el nivel de actividad económica; se trata de la denominada *política fiscal*. Simplemente gastando más (o menos) o recaudando más (o menos) impuestos, al margen del contenido exacto del gasto o la recaudación, puede estimular (o enfriar) la economía. Utilizando su monopolio sobre la emisión de moneda, controla la *política monetaria* por medio del banco central —varía los tipos de interés o modifica la cantidad de dinero en circulación—, lo cual afecta al nivel de actividad económica.

LAS CIFRAS DE LA VIDA REAL

El tamaño del gobierno, calculado según el gasto estatal como porcentaje del PIB, ha crecido muchísimo en los últimos ciento cincuenta años

Hasta el siglo XIX los gobiernos eran pequeños en todas partes, puesto que hacían relativamente pocas cosas. En 1880, entre los países cuyos datos están disponibles, el gobierno más grande era el de Francia, cuyo gasto equivalía al 15 por ciento de la producción nacional. En el Reino Unido y Estados Unidos el gasto del gobierno representaba el 10 por ciento del PIB. El gasto del gobierno sueco era apenas del 6 por ciento.⁴

En el transcurso de los últimos ciento cincuenta años, con los requisitos de la economía moderna, los gobiernos han crecido mucho en tamaño. Incluso en los países en desarrollo, que tienden a tener gobiernos más pequeños que los países ricos, el gasto gubernamental suele equivaler al 15-25 por ciento del PIB.* El porcentaje asciende al 30-55 por ciento en los países ricos, con una media de aproximadamente el 45 por ciento (la media de la OCDE en 2009). En el extremo inferior de la distribución (30-40 por ciento) están, en orden ascendente, Corea, Suiza, Australia y Japón. En el otro extremo (más del 55 por ciento) se encuentran, en orden descendente, Dinamarca, Finlandia, Francia, Suecia y Bélgica. En la parte central del baremo están Nueva Zelanda y Estados Unidos (más del 40 por ciento), Alemania y Noruega (alrededor del 45 por ciento) y Holanda y el Reino Unido (alrededor del 50 por ciento).⁵

Las transferencias, antes que el gasto o la inversión, suponen gran parte del gasto del gobierno

Ahora bien, cabe señalar que gran parte del gasto gubernamental no lo consume ni lo invierte el propio gobierno. Incluye la transferencia de dinero de un sector de la economía a otro, especialmente a los programas de protección social, como las ayudas económicas para los pobres y las prestaciones por desempleo. Por consiguiente, al calcular el PIB es necesario restar las transferencias.

* Las excepciones a esta regla son Myanmar (10 por ciento) en el extremo más bajo y Mongolia y Burundi (más del 40 por ciento) en el más alto.

Los pagos de transferencia equivalen a entre el 10 y el 25 por ciento del PIB en los países ricos. Por ejemplo, un gobierno cuyo gasto total equivalga al 55 por ciento del PIB solo podrá representar el 30 por ciento del PIB si los pagos de transferencia que realiza son equivalentes al 25 por ciento del PIB.

Las transferencias en forma de gasto social son mucho menores en los países en desarrollo, por lo que la diferencia entre el gasto del gobierno como porcentaje del PIB y la parte del PIB producida por el gobierno es mucho menor en esos países. Según los datos del Banco Mundial, el gasto social oscila entre prácticamente cero (por ejemplo, en Paraguay y Filipinas) y el 4-5 por ciento del PIB (República de Mauricio, Etiopía) en la mayoría de los países en desarrollo.

A pesar de que hacen parecer al gobierno más grande de lo que realmente es en términos de PIB, la mayoría de la gente utiliza las cifras del gasto (en vez de las relativas al valor añadido) como un indicador de la importancia del gobierno en la economía de un país. Esto puede justificarse diciendo que, aunque algo sea una transferencia, eso no quiere decir que no afecte a la economía. Es bien sabido que los programas de gasto social afectan (positiva o negativamente) a las actitudes y comportamientos de las personas respecto del ahorro, la jubilación y el empleo. Pueden incluso incitar a la gente a correr mayores riesgos en cuanto a la elección de la carrera profesional, la actividad emprendedora y la disposición a cambiar de trabajo al aportar una «red de seguridad»; un eslogan famoso del Partido Socialdemócrata Sueco es: «La gente segura se atreve».

Las cifras no pueden reflejar por completo la influencia del gobierno

Las cifras no pueden reflejar totalmente la realidad en ningún ámbito de la vida humana. Siempre existen aspectos difíciles de cuantificar, y, por si esto fuera poco, la elaboración de las cifras está supeditada a teorías particulares, que por definición se centran en algunos aspectos de la realidad e ignoran otros, incluidos los cuantificables (recordemos la exclusión del trabajo doméstico de las estadísticas asociadas al PIB).

Sin embargo, este problema se agrava en el caso del gobierno, porque este es el único actor dotado del poder de establecer reglas

que limitan y obligan a otros. Independientemente de la cuantía de su presupuesto o de la cantidad de empresas públicas que posea, puede ejercer una gran influencia sobre el resto de la economía si promulga un arsenal de normativas y tiene el poder necesario para hacerlas cumplir.

Esta no es una nimiedad teórica de índole esotérica. Hasta la década de 1980, muchos creían que los «milagros» económicos asiáticos —como Japón, Taiwan y Corea— eran exitosos ejemplos de las políticas de libre mercado basándose en que tenían gobiernos pequeños (a tenor de la envergadura de sus presupuestos). Sin embargo, el hecho de ser pequeños no era sinónimo de que esos gobiernos estuvieran aplicando los principios del *laissez faire*. Durante los años del «milagro», ejercieron una gran influencia sobre la evolución de sus economías a través de la planificación económica, la regulación y otras medidas directivas. Observando solo las cifras del presupuesto, la gente malinterpretó la verdadera naturaleza e importancia del gobierno en esos países.

Conclusiones: la economía es un argumento político

En la recta final de las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000 se realizó una encuesta, publicada en el *Financial Times*, en la que se le preguntaba a la gente no solo a qué candidato apoyaba sino por qué no apoyaba al otro. El motivo citado con mayor frecuencia para no apoyar «al otro candidato», tanto por los simpatizantes de Bush como por los de Al Gore, fue que era «demasiado político».

Esos estadounidenses encuestados ¿estaban insinuando seriamente que querían elegir a alguien que no fuera bueno en política para ocupar el cargo político más importante del mundo? Por supuesto que no. Contestaron eso porque el término «política» se había transformado en una suerte de insulto y, por lo tanto, tildar de «político» a un político era una manera contundente de desacreditarlo.

Los estadounidenses no están solos en esto. En algunas democracias jóvenes, la política despierta tantas pasiones que las elecciones desencadenan revueltas y provocan muertes. Pero en muchos otros

países oímos hablar de la caída en picado del número de votantes. Los partidos políticos sufren una sangría de afiliados. Desde Imran Khan, el jugador de críquet, en Pakistán hasta el humorista Beppe Grillo en Italia, muchos políticos llegan a destacar precisamente porque —¿cómo decirlo?— no son políticos.

La creciente desconfianza hacia la política es, en parte, obra de los propios políticos. En todo el mundo han hecho lo imposible por ganarse el descrédito, con el italiano Silvio Berlusconi a la cabeza. Sin embargo, también la ha estimulado de modo crucial la economía de libre mercado. Los economistas que propugnan el libre mercado, más específicamente los adalides del argumento del fracaso del gobierno, han convencido al resto del mundo, incluidos muchos políticos y burócratas, de que no podemos confiar en que quienes detentan el poder político actúen en favor del interés público. Por consiguiente, nos han dicho, cuanto menos haga el gobierno, mejor nos irá. Incluso en aquellos ámbitos en que el gobierno es un «mal necesario», habría que imponer reglas estrictas que los políticos no puedan transgredir. Y esta desconfianza en la política ha contribuido a su vez a popularizar la economía de libre mercado, que propone minimizar la influencia de la política sobre la economía.

No obstante, esta visión se basa en teorías muy discutibles, como he explicado en este capítulo. La evidencia empírica tampoco la respalda. Como he mostrado a lo largo de todo el libro, casi todas las historias de éxito económico las ha facilitado, si no directamente orquestado, un Estado activo.

Por supuesto, los ejemplos de intervención estatal exitosa no significan que más gobierno sea siempre mejor. Los gobiernos de la vida real no tienen por qué ser el Leviatán del discurso libertario, pero tampoco son la reencarnación moderna del rey filósofo de Platón. Muchos gobiernos han perjudicado a sus economías, a veces hasta llevarlas al desastre. Pero es innegable que el Estado sigue siendo la tecnología organizativa más poderosa que ha inventado la humanidad, por lo que es muy difícil alcanzar grandes cambios económicos (y sociales) sin su ayuda.

Otras lecturas

- K. Basu, *A Prelude to Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- J. Buchanan, *Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press, 1975. [Hay trad. cast.: *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, Madrid y Buenos Aires, Katz, 2009.]
- H.-J. Chang y R. Rowthorn, eds., *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995.
- J. Harriss, *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*, Londres, Anthem, 2002.
- C. Hay, *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity, 2007.
- F. von Hayek, *The Road to Serfdom*, Londres, G. Routledge and Sons, 1944. [Hay trad. cast.: *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 2011.]
- P. Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004. [Hay trad. cast.: *El ascenso del sector público, el crecimiento económico y el gasto social. Del siglo XVIII al presente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.]
- M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press, 2013. [Hay trad. cast.: *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Barcelona, RBA, 2014.]