

*Juan Martínez García\**

## LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y EL SISTEMA ECONÓMICO: LOS TEMAS DE FONDO

El profundo impacto sobre la actividad económica y el empleo en todo el mundo provocado por la crisis financiera y económica internacional iniciada a mediados del año 2007, ha desatado un debate en todos los países sobre las políticas económicas aplicadas y defendidas por la mayoría de los Gobiernos durante los últimos años.

El artículo trata de dar algunas respuestas sencillas a las cuestiones surgidas de este debate, y que permitan apreciar hacia dónde nos puede conducir la situación actual.

**Palabras clave:** sistema económico internacional, sistema monetario internacional, crisis financiera, sistema financiero internacional, liberalización comercial, liberalización financiera, tipos de cambio, liquidez, crecimiento sostenible.

**Clasificación JEL:** E42, E63.

### 1. Introducción

El profundo impacto sobre la actividad económica y el empleo en todo el mundo provocado por la crisis financiera y económica internacional iniciada a mediados del año 2007 y el que ésta haya tenido su origen en el sistema financiero en los EEUU, han desatado un debate en todos los países sobre las políticas económicas aplicadas y defendidas por la mayoría de los Gobiernos de todo el mundo durante los últimos años y, con ellas, los modelos en que se fundamentan y las creencias en que estos se basan.

¿Por qué ha surgido este debate? ¿Por qué está siendo tan intenso incluso sin que los efectos de la crisis se hayan sentido todavía en toda su presumible intensidad? ¿Por qué se ha hablado de refundación del sistema de organización económico-social a escala global? ¿Qué se puede esperar del debate?

Sin ánimo de ser exhaustivos y aún a costa de sacrificar en algún caso la precisión del detalle a la claridad y la brevedad, a lo largo de las próximas

líneas trataremos de dar algunas respuestas sencillas para todas estas preguntas, que tal vez nos permitan apreciar hacia dónde nos puede conducir la situación actual.

### 2. Un poco de historia del siglo XX. Economía, política e ideología

En el centro del actual debate está, de algún modo, aunque en distinta forma, el mismo debate político-ideológico del siglo XX que se ha retratado muchas veces, por ejemplo en Yergin y Stanislaw (1989), como una «lucha» entre el Estado y el mercado<sup>1</sup>.

Según Hoover (2002), ese debate tuvo su soporte ideológico el siglo pasado en las concepciones o creencias discrepantes, acerca del devenir económico de los países o sociedades, de tres inte- ▷

<sup>1</sup> Para ver cómo el contenido del debate evolucionó durante el siglo XX se puede comparar las referencias al Estado y al mercado en Russell (1916) con las del libro de Yergin y Stanislaw (1998) y las que pueden encontrarse en la colaboración de Desai en el libro editado por Kaul, Conceicao, Le Goulven y Mendoza (2003).

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.

lectuales descollantes durante ese siglo: Harold Laski, John Maynard Keynes y Friedrich Hayek acerca del devenir económico de los países o sociedades.

El centro de la discusión en los primeros años del siglo era si para conseguir una mejora en las condiciones de vida de los trabajadores era necesario un cambio radical del sistema de organización social, eliminando la propiedad privada (y con ella al mercado) o si se podía conseguir ese mismo nivel de justicia social salvaguardando al sistema de mercado. Este debate teórico tenía lugar en todo el mundo, pero era especialmente notorio en el Reino Unido, donde coincidían las tres personalidades citadas.

Según Laski, no sería posible conseguir un mayor nivel de justicia social sin un cambio radical en la sociedad y muy probablemente el cambio sería cruento, por las resistencias al cambio en la estructura social imperante, pero eso no significaría necesariamente la desaparición del sistema democrático. Laski creía que el socialismo sería posible sin caer en la dictadura.

La postura de Keynes era más realista, en el sentido de saber o intuir la estrecha relación entre mercado y democracia, pero, siendo sensible a la presión social y aceptando de algún modo la necesidad de aumentar la justicia social o la equidad, trataba de construir un modelo que diese cabida a ambas cosas.

Hayek, por supuesto, compartía con Keynes la intuición o el convencimiento de que un sistema de propiedad colectiva llevaría inexorablemente a un sistema totalitario, pero además extendía esta percepción a cualquier intervención pública o acción colectiva que no fuese dirigida a sustituir al mercado, allí donde no es posible que éste exista.

En la confrontación de esas tres posturas, la victoria política del modelo keynesiano y su adopción generalizada tras la segunda guerra mundial fue en parte el resultado de la existencia del modelo radical defendido por Laski que hacía ver el modelo de Keynes como una opción mejor que arriesgarse a desembocar en un conflicto social. El modelo keynesiano cobró así sentido histórico como una forma

de salvaguardar el sistema de mercado y propiedad privada ante la amenaza de extensión del sistema totalitario comunista de propiedad colectiva a todo el mundo.

Simplificando, podemos decir que el debate en la primera parte del siglo era entre dos extremos contrapuestos, la planificación con propiedad colectiva frente a la propiedad privada con libre mercado y en este debate se impuso una tercera visión de compromiso ideada por Keynes: un sistema de mercado dirigido por una élite funcional, una suerte de aristocracia o tecnocracia económica.

En la segunda mitad del siglo, en la parte Occidental del mundo, el debate se traslada a los Estados Unidos de América y tiene lugar en otros términos más sutiles, siendo el objeto de discusión la necesidad de la intervención pública en el sistema de mercado y a la postre el mayor o menor peso del Estado en la economía. En el campo económico las diferentes posiciones gravitan en torno a las dos visiones de la economía de mercado desde la adopción generalizada<sup>2</sup> de la visión keynesiana y que podemos encarnar en dos modelos económicos que llamaríamos modelo «keynesiano» y modelo «neoclásico».

Ambas visiones alimentaron sucesivamente las posiciones ideológicas de la mayoría de los Gobiernos de la segunda mitad del siglo XX, primero la creencia en la necesidad de intervenir y, en el último cuarto de siglo, la necesidad de liberalizar, encarnadas en simplificados mensajes políticos sobre la necesidad de tener más o menos Estado y menos o más mercado.

Curiosamente, la versatilidad, variabilidad, indeterminación o apertura, según se la quiera llamar, del modelo keynesiano es la que permitió, partiendo de una primera síntesis, ir retornando a posiciones más próximas al modelo neoclásico en un camino que supuso el triunfo de la visión neoclásica a partir de finales de los setenta y el retorno del objetivo de liberalización económica al ▷

<sup>2</sup> Una conversión muy significativa fue la de Lionel Robbins, autor de la más famosa definición de la economía como ciencia y que hasta finales de los años treinta se alineaba con Hayek –a quién trajo a la London School of Economics–, frente a Keynes.

discurso político en todo el mundo<sup>3</sup> y con él, como políticas económicas fundamentales, las políticas estructurales y la política de defensa de la competencia, entendidas las primeras como la «flexibilización» del funcionamiento de los mercados, esto es, la reducción o eliminación de cualquier obstáculo para el libre funcionamiento del sistema de precios.

Enfrentada la economía mundial con un cambio brusco en los precios del petróleo, desde el inicio de los años setenta y adoptado el objetivo de la necesidad de minimizar el impacto de ese cambio mediante un aumento de la eficiencia y la competitividad, se dió el último<sup>4</sup> paso para recuperar al modelo neoclásico como el fundamento ideológico de la política, suponiendo que el mayor crecimiento asociado permitiría un menor descenso de la renta o al menos amortiguaría o haría más fácil el ajuste a la nueva relación real de intercambio en aquellos países más afectados por no poseer reservas de crudo en su territorio.

Lo paradójico, como señala Anisi (1988) es que, en los EEUU, el país en el que fundamentalmente tienen lugar estos debates, aunque asumida también políticamente la mayor ineficiencia comparativa en la gestión de los recursos en términos teóricos del Estado en relación al mercado, una vez centrada la discusión casi exclusivamente en el tamaño del Estado, no se renuncia a una política económica intervencionista y no se perciben como inconsistentes con el modelo de libre mercado,

<sup>3</sup> Aunque no podemos decir que el proceso de liberalización se iniciase por ese cambio de opinión sobre el papel del Estado en la economía y, de hecho, el modelo keynesiano sostenido por el andamiaje institucional de los organismos económicos y financieros internacionales era en sí mismo un proceso de liberalización interna ordenada, que se produjo más o menos conforme al calendario previsto hasta la quiebra del sistema en 1974.

<sup>4</sup> Hubo por supuesto un proceso paulatino de crítica que fue acumulando argumentos, sobre las limitaciones de las políticas aplicadas primero, sobre la imposibilidad del Estado de tomar decisiones eficientes por motivos institucionales, entre ellos el ciclo político, racionalizando la prohibición constitucional del déficit presupuestario por los efectos perniciosos de su permanencia y la imposibilidad o las dificultades políticas para su reversión. La aceptación general de la necesidad de minimizar el Estado tiene lugar cuando la actuaciones del Estado pasan a considerarse el reflejo de los intereses de la élite que lo dirige frente a la expresión libre de los intereses de cada individuo a través del mercado.

libre empresa y un Estado mínimo, ni la política fiscal expansiva a través de descenso de impuestos, ni una política fiscal expansiva por un aumento en gastos de defensa<sup>5</sup>, aunque hubiera alguna notoria disensión, como la de Boulding (1982) renunciando a su militancia política conservadora, por entender este mantenimiento de la política de gestión de la economía desde la demanda como inconsistente e innecesario en el momento histórico en el que se produce.

En el debate ideológico, en el último cuarto de siglo, la concepción de Hayek terminaba imponiéndose, extendiendo su influencia a casi todas las esferas de la intervención pública en el mundo occidental y desde la caída del Muro de Berlín en 1991 prácticamente a todo el resto del mundo. El resultado fue en cualquier caso la legitimación y el casi unánime respaldo de las políticas de liberalización y su puesta en práctica casi universal, con independencia de la ideología de los Gobiernos.

Veamos alguna de las implicaciones del proceso de liberalización de los mercados en general y de los mercados financieros en particular, primero a escala nacional y después a escala internacional.

### 3. Los efectos sociopolíticos de la liberalización a escala nacional: la devaluación de la política

Cuando la política se orienta exclusivamente al objetivo de maximizar la aplicación del mecanismo del mercado, el problema es que se dejan fuera de la toma de decisiones, sin resolver, cuestiones tales como los efectos externos a los mercados, la provisión adecuada de lo que se denominan en la literatura económica bienes públicos<sup>6</sup> y de otro «bien» al que podríamos llamar la capacidad de ▷

<sup>5</sup> Es decir, no se renuncia a la gestión de la economía desde la demanda (influencia en el control del ciclo) y hasta el tamaño del Estado queda en un segundo plano tratándose de gastos de defensa.

<sup>6</sup> Aquellos bienes de los que no puede excluirse de su consumo a algunos potenciales demandantes no dispuestos a pagar y cuyo disfrute no supone menoscabo para otros usuarios, lo que se ha denominado bienes no excluibles y de consumo no rival.

decisión democrática del colectivo para adoptar decisiones tales como adoptar medidas para mitigar la desigual distribución de la riqueza y la renta o definir los que se consideran políticamente bienes «sociales», la cantidad que de ellos debe producirse y cómo debe acometerse la misma.

Vamos a detenernos un poco en este último concepto. ¿Se quiere que la provisión y producción de servicios médicos se hagan con criterios de mercado? ¿O sólo la producción? ¿Es posible gestionar de forma privada un hospital de modo que se «ahorren» recursos? ¿Es deseable? ¿Cómo se comparan los beneficios de salvar la vida de una persona por la vacunación obligatoria? ¿o por la realización de pruebas diagnósticas a cien personas, frente al ahorro de costes de no hacérsela a ninguna de ellas? Tal vez esa persona a la que se salva por una política o una práctica médica que tiene como resultado el hacer esas 100 pruebas diagnósticas, 99 de ellas a priori innecesarias, a otros tantos pacientes a los que finalmente no se les detectó enfermedad alguna, es la persona clave en un descubrimiento de un proceso científico o tecnológico que permite un aumento de productividad que compensa con creces desde un punto de vista social el coste de esas pruebas. La variable política es crítica, aunque haya, por supuesto, una restricción económica, puesto que la limitación de recursos obliga a poner coto a unas teóricamente infinitas demandas de servicios socialmente considerados «necesarios»<sup>7</sup>, pero ésa sería precisamente la doble tarea de las instituciones de organización colectiva: decidir qué servicios se considera que debe garantizarse su acceso a todo el colectivo y evaluar la viabilidad económica de esas demandas. El problema no es si se podrán realizar no esas pruebas, si es técnicamente posible, sino a quienes se le realizará, es decir, si sólo tendrán

acceso a esas pruebas aquellos que puedan pagarlas o todos los individuos del colectivo que deciden hacer frente a los costes conjuntamente<sup>8</sup>.

La adopción de la extensión del libre mercado como principal objetivo de política económica podría restringir la capacidad de decidir sobre la orientación de la sociedad hacia un conjunto u otro de valores, y se quedaría entonces a expensas del resultado que pueda proporcionar la lógica del funcionamiento de los mercados: aquel que se produzca como consecuencia de la interacción de las empresas y personas en los mercados originada por la aparición de oportunidades para comerciar y obtener beneficios o para incrementar su utilidad, bajo la lógica de un comportamiento maximizador de beneficios y utilidad, respectivamente.

Este fenómeno es la otra cara de la moneda de la disciplina que el mercado puede suponer frente a un comportamiento arbitrario de un mal Gobierno. Los mercados pueden disciplinar a los malos Gobiernos pero ¿quién disciplina a los mercados? Debería haber procedimientos para identificar los valores sociales comunes y reflejarlos en la legislación y en la aplicación de la misma, que constituirían el marco para el funcionamiento o el límite para la extensión del mecanismo de mercado. A escala nacional, ese procedimiento para la fijación del marco tiene normalmente lugar mediante el funcionamiento del sistema político democrático y se plasma en los valores recogidos en los programas de los partidos políticos que concurren a las elecciones periódicamente.

Parece lógico que esa actividad tenga lugar activamente, pero incluso si se renunciase a decidir activamente a través de los mecanismos políticos el ámbito de aplicación del mecanismo del mercado, el proceso de liberalización, entendido como extensión en el uso del mecanismo de mercado, llegaría a un punto en el que entraría en conflicto con algunos de los valores fundamentales del colectivo —reflejados en las leyes en vigor—, momento a partir del cuál ▷

<sup>7</sup> El argumento contrario diría que el mercado iría extendiendo el alcance a un nuevo servicio a todos los demás miembros a medida que el precio disminuyera y que el acceso limitado en principio a los que pueden pagarlo no es más que una suerte de selección natural buena para la sociedad, puesto que los más ricos, que son los que tendrán acceso en el primer momento, lo son por su mayor capacidad, que al final redundará en beneficio del colectivo.

<sup>8</sup> Ciertamente, no es lo mismo un programa de vacunación obligatoria que una prueba diagnóstica por lo que la decisión será más difícil de evaluar en el segundo caso.

el proceso se detendría o se produciría un debate político-social para decidir una eventual modificación del marco legal –y con él cambiarían los valores asociados–, o la decisión de no cambiar la legislación y ese refrendo reafirmaría los valores, lo que significaría la confirmación del límite para la expansión o el funcionamiento del mercado.

Un ejemplo en el que parece haberse encontrado un límite en el actual momento histórico en la extensión del mercado lo encontramos en los propios mercados monetarios y financieros: la liberalización total significaría una retirada absoluta del sector público, incluyendo la desaparición de los bancos centrales. Pensemos en lo que eso querría decir: no sólo que no habría bancos públicos, sino que no habría restricciones a la entrada y salida del mercado (cualquiera podría crear un banco) y tampoco habría entidad alguna de supervisión o control, ni tan siquiera para fijar unos coeficientes mínimos de solvencia, liquidez o caja. Es importante destacar esto para que se vea que, aunque sea una opción posible y defendible, no parece que ningún Gobierno esté actualmente dispuesto a que haya una liberalización total de los mercados monetarios y financieros porque ninguno parece dispuesto a renunciar a la intervención a través, como mínimo, de los bancos centrales<sup>9</sup>.

Incluso si no se ponen límites al mercado activamente desde el sistema político, es razonable suponer que se llegará a un punto en el que este entrará en conflicto con algunos de los valores fundamentales del colectivo, porque hay extensiones del mercado que son socialmente inaceptables, como por ejemplo la compraventa de órganos o de personas.

<sup>9</sup> En el proceso de liberalización en muchos países parece que el máximo avance ha sido la sanción legal de su independencia, lo que hace aflorar de nuevo el fundamento de la visión keynesiana, a escala más limitada, de un organismo dirigido técnicamente por élites educadas, inconsistente con el modelo neoclásico hayekiano en el que, sin embargo, se fundamenta el proceso que justifica la liberalización. El verdadero problema, como veremos más adelante, es precisamente el saber situarse en el debate político y en el diseño de las instituciones en ese punto intermedio que reconoce que las instituciones (incluyendo el mercado y la Administración pública) no son buenas ni malas en términos absolutos y que el problema reside en su correcto diseño y su permanente revisión para amoldarlas a posibles cambios en la valoración de los individuos u otras modificaciones que afecten a su funcionamiento.

Para empeorar las cosas, como veremos a continuación, la pérdida de capacidad para decidir sobre la orientación de la sociedad hacia un conjunto u otro de valores, con algunos matices y variantes, se refuerza con la liberalización a escala internacional.

#### **4. Los efectos de la liberalización financiera a escala internacional: mercados sin democracia**

La liberalización del sector exterior de los países y la integración de los mercados financieros incrementan la interdependencia de los países, y esa interdependencia se traduce en restricciones para la toma de decisiones unilaterales de intervención en sus economías a través de sus Administraciones públicas, en limitaciones para la decisión política independiente de los Gobiernos<sup>10</sup>.

Sólo los países con un menor grado de apertura y un mayor tamaño pueden conservar relativamente una mayor independencia para intervenir en sus economías como colectivo, como grupo social organizado territorialmente en un Estado, a través de su sistema político. Aquellos países que tengan una menor dimensión y una mayor apertura tendrían que renunciar, al menos parcialmente, a su soberanía nacional, como conjunto de individuos organizados geográficamente como Estados en países y, en ausencia de acuerdos o reglas generales multilaterales de cumplimiento para todos los países, seguir el ejemplo del país o países a los que se encuentren más estrechamente vinculados y que conservan las características antes señaladas de tamaño mínimo y relativa independencia, incluso cuándo no estén de acuerdo en las políticas económicas a aplicar o aunque su situación ▷

<sup>10</sup> Por las consecuencias económicas y políticas de la interdependencia asociada al proceso de liberalización exterior e interior, esto es, de la apertura, parcial en algunos casos, aunque profunda, de los mercados en general y muy en particular de los mercados monetarios y financieros nacionales y la integración de los mismos entre sí y su convergencia con los llamados euromercados.

económica requiera un grado diferente en la aplicación de las mismas<sup>11</sup>.

El proceso es sencillo y ha sido descrito muchas veces como un proceso de convergencia hacia la menor intervención pública, por ejemplo fiscal hacia el país con menor fiscalidad para captar o no perder las inversiones exteriores. La competencia entre países por los fondos limita la capacidad de intervención en términos de una reducción de recursos disponibles para el Estado y genera un proceso automático de selección de bienes «privados», entendiendo por bienes privados los producidos y provistos por el mercado, en relación a los bienes «técnicamente» públicos o a los que hemos denominado bienes socialmente públicos (por la preferencia pública expresada democráticamente de una gestión conjunta de esos bienes).

Si consideramos que la mayor parte de los países se organiza a partir de un sistema democrático, el resultado es que, si el país es pequeño y abierto, y su capacidad para decidir como colectivo independiente se reduce, la elección del sistema democrático como forma de organización social y política pierde relevancia<sup>12</sup>, ya que deberá seguir las políticas de los otros países con los que esté estrechamente integrado y tengan capacidad para actuar independientemente.

A escala internacional, este proceso de liberalización e integración tiene otras dos consecuencias políticas importantes: en primer lugar, reduce la importancia de la elección del sistema político en los países que no tienen tamaño suficiente como para subsistir de forma independiente y, en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, podría generar incentivos a la integración geográfica de estos países con otros países, de similares características, con los que las posiciones en creencias y valores están más próximas<sup>13</sup>. Los incen-

tivos serían tanto más fuertes cuanto más alejadas estén las posiciones en creencias y valores con el país o países de referencia, porque esas creencias o valores son las que determinan las decisiones del sistema político que constituye el marco de referencia en el que pueden actuar los mercados<sup>14</sup>.

## 5. ¿Otros problemas de, o en, la globalización?

Pero además de los problemas asociados a la liberalización, la desnaturalización del ejercicio de la política o fijación de los límites del mercado ya citado, hay que abordar los derivados de la existencia de bienes públicos y efectos externos, creados o acentuados por la globalización, esto es por el crecimiento de la población mundial y el aumento de la interdependencia física de los países, en un contexto de crecimiento continuo, por la «expansión» del ecosistema humano a la escala planetaria.

Estos problemas están generalmente asociados a la necesidad de gestión de los recursos comunes o compartidos, incluyendo su más reconocido exponente, el calentamiento global, y todos ellos requieren de soluciones globales o colectivas, que por lo general exceden de la capacidad y el ámbito de actuación de los países.

Hay una cada vez más numerosa bibliografía en la que se hace referencia a múltiples ejemplos. Cada fuente incluye generalmente su propia clasificación, más o menos abstracta y más o menos próxima a los problemas descritos como causas para la intervención pública por los manuales de microeconomía o los libros de la denominada economía del bienestar.

Por ejemplo, Rischard (2002) identifica y agrupa los veinte problemas globales que considera más importantes en tres grupos: problemas que implican la gestión de recursos globales comunes o compartidos (agotamiento de recursos pesqueros, conta- ▷

<sup>11</sup> Ésta podría ser la justificación de posiblemente la mayoría, de forma intuitiva o consciente, de las manifestaciones políticas o intelectuales en contra de la globalización.

<sup>12</sup> El propio debate político pierde importancia.

<sup>13</sup> Piénsese en Europa y su proceso de integración. La integración política sería, en el fondo, la única forma de recuperar y reforzar la legitimidad que el sistema democrático proporciona y a la vez recuperar el sentido político del sistema asociado al denominado estado del bienestar que, en el proceso actual de globalización económica, se pierde, por la relativamente pequeña dimensión de sus países integrantes en relación con la dimensión del planeta.

<sup>14</sup> Alternativamente, de no producirse esa integración, se produciría un proceso de convergencia de los valores de los demás países hacia los valores del país de referencia.

minación de los mares, deforestación...), problemas cuya solución requiere de una actuación conjunta (prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, control de enfermedades infecciosas, prevención y asistencia en desastres naturales...) y problemas para los que se requiere una regulación conjunta (comercio electrónico, estándares de trabajo, fiscalidad, reglas de comercio, inversión y competencia...).

Kaul, Conceicao, Le Goulven y Mendoza, (2003) se sirven de una ampliación de la definición de bien público para incluir a escala internacional como objetivos de política cosas tales como un régimen de comercio multilateral, la estabilidad financiera internacional, el control de enfermedades infecciosas...

La definición de estos últimos como bienes públicos descansa en la ampliación de la clasificación tradicional de bienes públicos para incluir básicamente nuevos bienes en las categorías de bienes públicos puros o impuros por un imperativo legal. Por ejemplo, entre los bienes rivales se haría legalmente no excluible a la educación básica. Algunos bienes técnicamente no rivales pero excluibles se convertirían en bienes públicos puros sancionando también por imperativo legal su no excluibilidad (normas o estándares o el conocimiento científico por ejemplo)

Se puede estar más o menos de acuerdo con el tipo de clasificación y se puede discutir sobre qué problemas deben abordarse primero, pero sobre lo que no parece haber desacuerdo es en que cada vez son más los problemas identificados y en que todos ellos deberían abordarse en un plazo de tiempo relativamente breve.

Además, en el contexto de liberalización de mercados e integración económico-financiera en el que nos movemos, la adopción de soluciones dependerá casi exclusivamente de la toma de conciencia de los mismos como problemas políticos en el país o países con capacidad de actuación independiente, en los que deberá tomarse la iniciativa para su solución.

En síntesis, en el proceso seguido hasta el año 2007, antes de la aparición de la crisis y agrupando

en grandes bloques los objetivos, lo que entendemos que hay que hacer que el mercado no hace es:

- Minimizar los efectos negativos externos al mercado, es decir, por ejemplo, reducir cualquier tipo de contaminación y sus consecuencias: calentamiento global, excesiva destrucción de masa forestal...
- Tratar de conseguir una provisión adecuada de bienes públicos (como la paz o la seguridad)
- Tratar de reducir las desigualdades de la renta y la riqueza, lo que a escala planetaria significa decir luchar contra la pobreza y la exclusión.
- Tratar de definir los mecanismos por los que se pueden fijar los límites que se desea poner al mercado. Con esto queremos decir, por ejemplo, la fijación de estándares o reglas para la utilización de productos modificados genéticamente, la definición de reglas mínimas para las condiciones de trabajo, la definición de unos requisitos educativos mínimos, etcétera.

## 6. El impacto de la crisis financiera y sus eventuales consecuencias políticas

En este contexto político-ideológico y con estos retos sobre la mesa, se produce la crisis financiera en los EEUU en 2007.

La crisis desencadena un proceso de destrucción del crédito que arrastra a la recesión a todos los países desarrollados y hace aflorar de nuevo el conocido problema de la inestabilidad del crecimiento con todas sus consecuencias sociales y políticas.

La inestabilidad del crecimiento y la naturaleza del ciclo económico<sup>15</sup>, será un problema más, a añadir a todos los comentados anteriormente, ello sin contemplar que las eventuales consecuencias ▷

<sup>15</sup> Tras el proceso de liberalización de los últimos veinticinco años, ahora la historia parece que nos vuelve a traer las preguntas sobre la existencia y naturaleza de los ciclos y habrá que volver a contrastar la hipótesis de que con mayor libertad de mercado las oscilaciones son menos frecuentes pero más profundas, mientras que con una intervención más activa, las oscilaciones serían más frecuentes pero menos intensas.

políticas de un impacto económico en un sistema global integrado como el que persigue el proceso de liberalización económica también son importantes. Un impacto en el sistema como ha sido el colapso del sistema financiero del país de referencia puede originar –y de hecho parece que así ha sido–, una espiral contractiva generalizada y, en la medida en que la crisis y consecuente recesión pueda agravarse hasta extremos en que la situación social en determinados países sea desesperada, la imposibilidad de tomar decisiones independientes y la necesidad de que se hagan siempre de modo concertado con el país de referencia hace que, si esa coordinación falla, el colapso económico pueda llevarse consigo no sólo al Gobierno en el poder en los países más débiles, pequeños o dependientes, sino hasta el propio sistema político<sup>16</sup>, incrementándose el riesgo de inestabilidad política y de aparición de conflictos políticos y militares regionales e incluso globales.

Tal vez sea exagerado decir que de no hacerse nada nos podríamos encontrar en una situación similar a la que se produjo durante la tercera y cuarta décadas del siglo XX, entre otras cosas porque no observamos la fractura social de entonces ni existen sistemas políticos ni económicos tan contrapuestos, pero la tensión político-social que puede provocar la crisis puede hacer mucho más difícil el abordar los problemas.

Sin embargo, como muchos intuyen y han expresado, de igual modo que el impacto de la crisis financiera americana en el sistema económico global integrado de principios del siglo XXI podría desestabilizar política y económicamente a muchos países, también constituye una oportunidad para diseñar un sistema de organización más estable y que además dé solución a los problemas que el sistema en su configuración actual no resolvía.

La actual crisis podría desembocar en un diálogo

entre países que ponga en marcha una solución cooperativa o, al menos, acelerar el proceso de toma de conciencia política que haga que los países con capacidad de actuación independiente tomen la iniciativa para resolver los problemas anteriormente discutidos.

Recapitulando, nuevamente, tras la crisis financiera de 2007, ahora tenemos que:

- Ponernos de acuerdo sobre si se puede conseguir –y cómo– un crecimiento rápido y estable o sobre qué hay que hacer para volver a una senda de crecimiento estable.

- Ponernos de acuerdo sobre cómo se deben determinar los límites del mercado.

- Ponernos de acuerdo sobre cómo diseñar los mecanismos para solucionar los problemas para los que no podemos o no queremos utilizar el mercado.

Y si queremos evitar un retroceso de la globalización y el retorno a políticas aislacionistas, tenemos que pensar a una doble escala simultáneamente: nacional e internacional o global.

¿Qué habría que hacer para que se consiga el triple objetivo de alcanzar una situación económica más estable, definir cuál es el equilibrio ideal en cada momento entre Estado y mercado y resolver los problemas que el mercado no aborda, tanto a escala nacional como a escala internacional? ¿Qué opciones hay?

Veamos que podemos decir en pocas palabras, en la medida de lo posible primero a escala nacional y luego a escala internacional.

## 7. Creencias y modelos

Comencemos por el ciclo y el crecimiento.

Para empezar a clarificar el panorama hay que partir de una definición explícita de las creencias que respaldan los supuestos sobre los que se construye el modelo económico de base de cada concepción política. En una discusión cualquiera eso equivaldría a precisar de qué se está hablando antes de comenzar a discutir; en este caso, significa confirmar que se parte de los mismos valores, que se tienen las ▷

<sup>16</sup> Porque el descontento social podría disparar la popularidad de los políticos que responsabilicen al proceso de liberalización financiera acometido en todo el mundo desde finales de los años 70 de esa situación de dependencia y, asociando el proceso de liberalización a la dinámica de un débil sistema político democrático, justifiquen la implantación de regímenes dictatoriales justificándolos en una confrontación ideológica con el país de referencia.

mismas ideas y que se concuerda en las definiciones de los conceptos.

A la hora de diseñar un modelo sobre la evolución de un sistema económico las diferencias surgen de:

- La creencia o no en la posibilidad de mantener un crecimiento indefinido que permita incrementar la riqueza de forma continuada en el largo plazo.
- La creencia o no en que ese crecimiento será máximo dejando funcionar libremente al sistema de mercados de forma espontánea.
- La creencia o no en que este crecimiento pueda ser relativamente estabilizado<sup>17</sup> (o la creencia o no en la posibilidad de amortiguar el ciclo económico).

Si dejamos al margen a los que no creen en la idea de progreso, nos centraríamos en buscar las diferencias existentes entre los que creen en el progreso indefinido.

Entre estos encontramos dos posturas extremas opuestas:

- Aquellos que creen que para maximizar la tasa de crecimiento a largo plazo hay que intervenir y que esa intervención puede además reducir las oscilaciones del ciclo.
- Aquellos que creen que la maximización de la tasa de crecimiento se produce de forma espontánea y que el crecimiento puede ser inestable, pero que convergerá automáticamente y que la intervención puede ser una de las causas del ciclo o incrementar su impacto<sup>18</sup>.
- Los que creen que el crecimiento puede ser indefinido pero que, si no se interviene, es más

<sup>17</sup> En lo que sí parece haber consenso es en que el crecimiento es cíclico.

<sup>18</sup> Al considerar las dos creencias juntas estamos simplificando en exceso. Podemos encontrar posiciones intermedias más matizadas: Podría haber quien pensase que la intervención puede reducir las oscilaciones y no se pronunciasse sobre si la intervención permite un crecimiento máximo a largo plazo e incluso quién admitiese que la intervención perjudica al crecimiento a largo plazo, pero que merece la pena por los costes sociales asociados a los ajustes amplios y violentos, que es lo mismo que decir que no se tiene fe en que los mercados de bienes y factores se ajusten suficientemente rápido e incluso que no se considere deseable que los mercados de bienes y factores se ajusten rápidamente. También puede haber quien crea que la maximización de la tasa de crecimiento a largo plazo se producirá de forma espontánea y que el crecimiento es inestable y no puede ser estabilizado.

inestable y que para maximizar la tasa de crecimiento a largo plazo hay que actuar de forma organizada en el sistema de mercado, justifican su postura en la existencia de incertidumbre asociada a la existencia de tiempo histórico. Sus modelos tratan de posibilitar la intervención en la economía, admitiendo la necesidad e incluso la conveniencia de regular los mercados. Su expresión más significativa es el denominado modelo de Harrod-Domar y suele combinarse con los modelos a corto plazo de agregados macroeconómicos utilizados masivamente desde la segunda guerra mundial.

Los que creen en un crecimiento indefinido, que puede ser inestable pero que tiende a ajustarse automáticamente y cuya maximización a largo plazo se produce de forma espontánea, se basan en la idea de que el devenir económico se rige por leyes naturales que son inevitables e inalterables y en que toda intervención no hace sino perturbar un mecanismo de ajuste que, pese a las oscilaciones, garantizaría un crecimiento máximo a largo plazo. En torno a esta idea se ha construido el modelo de crecimiento neoclásico, que resulta consistente con el modelo tradicional de competencia perfecta que describe la economía como un conjunto de mercados interrelacionados que coordinan el comportamiento de individuos que actúan de modo independiente, y tiene su máxima expresión en la teoría del equilibrio general competitivo.

A la vista de estas diferencias, no es de extrañar, pues, que estos modelos discrepen no sólo en los supuestos, sino en la metodología empleada, en sus predicciones y por supuesto en sus prescripciones de política. La diferencia de creencias cristaliza en la herramienta utilizada, que es la que define la diferencia. El economista keynesiano se mueve «en la superficie», en un modelo construido sobre lo que observa, diseñando construcciones teóricas poco elaboradas, tratando de mantener supuestos más realistas y pensando siempre en la utilidad del modelo a corto plazo. El neoclásico se mueve «en el interior», diseñando un modelo que trata de recoger lo que cree que debe haber por debajo, las que serían las leyes «naturales» del sistema económico, ▷

empleando construcciones más elaboradas, primando la consistencia lógica y una visión de más largo plazo frente a la utilidad social a corto plazo y al realismo de los supuestos.

En el modelo que justifica la intervención, y que podemos denominar «keynesiano», habría que tratar de intervenir precisamente para mitigar los efectos de los errores en el funcionamiento de los mercados que pueden dar lugar a situaciones de desempleo de los recursos, para evitar que la existencia de recursos ociosos frene el crecimiento o haga que el crecimiento real se sitúe por debajo del crecimiento potencial y para reducir la intensidad en las oscilaciones del ciclo.

En el modelo que defiende la no intervención, que podemos denominar «austriaco-neoclásico», diríamos que no es deseable intervenir en la economía para mitigar o tratar de alterar el ciclo económico porque la intervención conducirá a mayores alteraciones y oscilaciones en la tasa de crecimiento y se reducirá el crecimiento a largo plazo.

Del modelo neoclásico se desprende naturalmente como política económica la no intervención en el sistema económico o la intervención sólo cuando los mercados no funcionan y, en su versión más radical, dando una última vuelta de tuerca, sólo para permitir su aparición.

Desde el modelo keynesiano podemos construir una pluralidad de opciones, con múltiples recomendaciones de política diferentes, según gradúemos los problemas de información y la forma en que incorporemos al modelo las restricciones asociadas a la estructura legal o política del país en que nos encontremos, lo que ha permitido aplicar la etiqueta de keynesiano a modelos bastante diferentes<sup>19</sup>.

Aunque siempre se presentan enfrentadas y esa presentación es la que alimenta el debate político,

<sup>19</sup> Para complicar más las cosas, incluso podríamos encontrar numerosos economistas que se identifican más con el primer modelo pero que no renuncian a la intervención, lo que aumenta aún más si cabe la confusión y es la razón por la que es una constante de la literatura económica del siglo pasado la búsqueda de modelos de síntesis, que tratan de atraerse a la mayoría de los economistas a una suerte de posición de consenso.

desde un punto de vista estrictamente teórico, ambas visiones no son incompatibles. Pueden ser incluso complementarias. El conflicto entre ambas visiones aparece cuando se produce la manipulación ideológica de las mismas en el campo del debate político, bien para justificar la intervención masiva del Estado, bien para justificar la reducción o disminución del Estado.

El modelo teórico de equilibrio general competitivo es una útil herramienta académica y en muchos casos una referencia para el estudio de un excelente mecanismo descentralizado de organización, el mercado, pero, siendo un modelo incontrastable, porque no es posible evitar por completo la intervención, no podemos comprobar la creencia en que el crecimiento será máximo dejando actuar libremente al mercado. Además, paradójicamente, amparándose en esa imposibilidad de contrastación, también podría argumentarse que en el largo plazo, la intervención para mantener el acceso de todo el colectivo con carácter general a algunos servicios mínimos (educación, servicios sanitarios y otros servicios públicos) podría producir mayores crecimientos en la productividad, que compensasen una posible menor tasa de crecimiento a corto plazo. En otras palabras, podría haber una ganancia mucho mayor considerando la eficiencia en un sentido dinámico, que considera el crecimiento relacionado con el progreso tecnológico de forma endógena, aunque se pierda la eficiencia estática derivada de optimizar una asignación de recursos dada.

Con estas aclaraciones, ya podemos intentar explicar más o menos las posturas en los debates sobre las medidas a adoptar para hacer frente a la crisis en dos dimensiones temporales distintas: el corto y el largo plazo.

## 8. Intervenir o no intervenir ¿Una relectura del keynesianismo?

Volviendo a la situación actual, en una coyuntura en la que la contracción masiva del crédito ya afecta al conjunto de la economía, ¿Es posible ▷

hacer algo a corto plazo para acelerar la recuperación y recuperar cuanto antes el crecimiento?

Las posiciones, como hemos visto, pueden ser diametralmente opuestas: austríaco-neoclásicos dirán que hay que dejar ajustarse a los mercados y que sin intervenir el ajuste será más rápido y la recuperación también. Los keynesianos dirán que para lograr una recuperación más rápida hay que estimular la demanda, para evitar que la caída de la demanda lleve a un círculo vicioso deflacionista que arrastre a la economía a una caída mayor, de la que se tardaría más tiempo en salir.

Parece que casi todos los países están siendo keynesianos, aunque hay que matizar que ese keynesianismo ha sido inicialmente un keynesianismo monetarista y después, al llegar a la trampa de liquidez, se ha convertido en un keynesianismo fiscalista, en el que aunque podría haber divergencias sobre la mayor o menor conveniencia de actuar sobre el gasto o el ingreso, en la práctica todos los Gobiernos en alguna medida han utilizado ambas opciones, reforzando los estabilizadores automáticos o aumentando el gasto discrecional y rebajando los impuestos o aumentando las desgravaciones. Podríamos decir que ha primado la actuación rápida y contracíclica en general sobre un análisis estructural detallado para el análisis de las partidas de gasto a incrementar o de ingreso público a reducir.

La razón de esa actuación de política económica ideológicamente tan contracorriente y tan rápida probablemente hay que buscarla en el sector de origen de la crisis y en las potenciales repercusiones del colapso del sector financiero sobre toda la economía. Fracasado el primer intento de restablecer la liquidez en los mercados financieros e iniciado el proceso de saneamiento de balances en los bancos, la desaparición abrupta del crédito abocaba a toda la economía en su conjunto a un ajuste drástico, probablemente en mayor cuantía de la necesaria, y las posibles repercusiones políticas de ese ajuste han pesado más en los gobernantes, que han preferido la opción keynesiana aunque suponga arriesgarse, si los neoclásicos tienen razón, a afrontar una recuperación más lenta.

En el debate inmediatamente posterior a la crisis parece que en el corto plazo se han impuesto los keynesianos, que prefieren amortiguar el impacto del ciclo, frente a los austríacos que prefieren un ajuste drástico.

Abordando el tema con una perspectiva temporal más amplia hay dos cuestiones a valorar: En primer lugar, si hace falta alguna política para favorecer u orientar el crecimiento y cuál sería esta política y, en segundo lugar, cuál es el problema por el que se ha llegado a esta situación y qué remedios deberíamos aplicar para corregirlo.

Empezando por el motivo de la crisis. Sobre la razón inmediata hay consenso: el crecimiento excesivo de la masa monetaria que, esta vez, a diferencia de ocasiones anteriores, no ha sido causado por la prodigalidad de un gasto público monetizado por los Gobiernos, sino por un incremento directo del crédito del sector bancario. ¿Cómo se ha podido producir este crecimiento excesivo del crédito en un mercado supervisado y regulado? En este aspecto ya no hay acuerdo. Hay tres respuestas: porque los mercados financieros no estaban suficientemente regulados, porque la supervisión fue insuficiente y porque el propio organismo supervisor alimentó y contribuyó a espolear el crecimiento de ese crédito facilitando una mayor demanda, con una política monetaria innecesariamente expansiva<sup>20</sup>. Probablemente las tres son parcialmente verdad, ya que no son excluyentes: una política monetaria asimétrica (con mayor tendencia a ser expansiva) estimula el crecimiento del crédito a largo plazo; una supervisión insuficiente o inadecuada impide detectar comportamientos excesivamente arriesgados y modificar las normas para corregirlos; y una regulación inadecuada o insuficiente permite que tengan lugar los comportamientos irresponsables de préstamo.

Según dónde se ponga el énfasis, se recomendarán las correcciones a largo plazo. ▷

<sup>20</sup> Este último análisis supone pensar que la posición de los Gobiernos era sólo ideológicamente pro liberal en lo estructural, pero keynesiana en lo coyuntural y que ha sido esa combinación de una actitud keynesiana de gestión del ciclo en el corto plazo y austriaca en el largo plazo de liberalizar los mercados, la que ha resultado una combinación explosiva.

Los que creen que lo importante es la gestión inadecuada de la política monetaria recomendarán la reforma de los bancos centrales, la Reserva Federal en el caso de los EEUU.

Los que creen que el sistema está insuficientemente regulado, abogarán por un mayor control. En este caso, la absorción en los EEUU de la banca de inversión por parte de la banca comercial es un retorno «de mercado» a la regulación.

Los que creen que la supervisión no detectó los problemas o no supo corregirlos a tiempo recomendarán reformas de la institución o instituciones supervisoras y tal vez de las reglas de regulación.

Probablemente, además, los problemas del sector financiero serán relativamente distintos entre países, como parece que se está demostrando, con el pasar del tiempo, a pesar del proceso de convergencia hacia una regulación mínima, que se inicia desde el despegue de los euromercados.

Tampoco hay acuerdo sobre si es necesario intervenir para maximizar el crecimiento, pero, al menos sí hay coincidencia sobre cuáles son los requisitos mínimos para que haya un crecimiento que permita que aumente la renta per cápita a largo plazo: una alta tasa de ahorro (privada, pública o exterior para keynesianos y sólo privada para neoclásicos), la existencia de progreso técnico que permita una reducción de la relación entre el capital y el producto; y un crecimiento moderado de la población. El problema sigue siendo que para keynesianos, si queremos tratar de mejorar la tasa de crecimiento, es imprescindible intervenir para incidir en esas variables, pero para neoclásicos esas variables, al ajustarse por sí solas, llevarán a una senda de crecimiento óptima.

El aspecto crítico del debate consiste en discriminar si las condiciones de libre mercado son las óptimas para la aparición del progreso técnico (para que haya por ejemplo un volumen óptimo de gasto en I+D) o si es necesaria alguna política económica para conseguir ese objetivo de impulsar un progreso técnico que maximice el crecimiento sostenible.

Algunos desarrollos que estudian los procesos dinámicos desde un enfoque evolucionista quizá podrían arrojar alguna luz sobre el desarrollo económico y tal vez desbloquear la investigación económica sobre el crecimiento, que parece encaminada a un callejón sin salida. El reciente libro de Lipsey, Carlaw y Bekar (2005) es un buen ejemplo reciente de esta línea de investigación, que entronca con el enfoque dinámico de Schumpeter (1934) pero no resuelve el problema político de tener que elegir entre opciones de políticas de innovación alternativas.

Bajo este enfoque, la decisión última sobre política económica dejaría de ser la pregunta sobre si se considera preferible maximizar la aplicación del mecanismo del mercado, estimulando la competencia, al precio de aceptar un incremento de la desigualdad (justificándola en la mayor eficiencia del mercado en la asignación de recursos) o limitar el uso del mercado y tratar de mantener algunos servicios mínimos para el colectivo con carácter general (justificando esa decisión en que esa mayor igualdad garantiza un mayor crecimiento a largo plazo, suponiendo que el mayor acceso a la educación, salud y otros bienes producirá mayores crecimientos en la productividad a largo plazo) y pasaría a ser la definición de cuáles son las intervenciones de política económica estructural (entendiendo estructural en el sentido de su influencia a largo plazo) que inciden en la mayor productividad a largo plazo y cómo se pueden diseñar para maximizar su impacto. En cualquier caso, eso supondría que habría que aceptar la necesidad y la conveniencia de la intervención, principalmente por la naturaleza no rival, aunque sea excluible, del conocimiento tecnológico<sup>21</sup>.

Otro de los motivos por los que los desarrollos bajo este enfoque podrían ser importantes es porque podrían facilitar el rechazar la idea de que la maximización del crecimiento sólo es posible con la liberalización de los mercados, algo que como hemos indicado podría facilitar la transición a un ▷

<sup>21</sup> Esta conclusión del llamado modelo estructural-evolucionista por Lipsey *et al* (2005), coincide con la postulada por Romer (1993).

modelo de crecimiento sostenible, que a su vez parece requisito imprescindible para facilitar el abordaje del resto de los problemas a que antes hacíamos referencia, el problema del equilibrio Estado-mercado en el ámbito de país o de equilibrio entre cualquier mecanismo de intervención conjunta internacional y el mercado global a escala supranacional.

### 9. Los límites del mercado o los límites del Estado ¿Una nueva forma de hacer política?

El segundo grupo de problemas gira en torno al equilibrio entre «Estado» y «mercado». Veamos qué se puede hacer a escala nacional.

Sabemos de las bondades del mercado como mecanismo espontáneo de asignación de recursos. Los mercados son la mejor forma de asignar los recursos cuando hay fines alternativos para emplear recursos escasos y las decisiones a tomar son múltiples, interdependientes y complejas. El mercado coordinará a todos los individuos de forma que el resultado será mejor que el que podría obtenerse de tomar las decisiones de forma centralizada.

Sin embargo, hay que aclarar que, pese a que sabemos desde la publicación del artículo de Arrow y Debreu (1954), que bajo determinados supuestos es posible demostrar la denominada conjetura de Walras (que hay un conjunto de precios relacionados que permite que se produzca un equilibrio simultáneo en todos los mercados dejando satisfechos a compradores y vendedores simultáneamente), también sabemos que partiendo de una situación que no es la óptima (como debe ser de la que partimos en la realidad), somos incapaces de determinar si cualquier cambio de política nos acerca o nos aleja de ese objetivo, como mostraron Lipsey y Lancaster (1956).

Así que no conviene olvidar que la demostración de la existencia de un equilibrio general competitivo no quiere decir que se deba adoptar como único objetivo de política económica el tratar de conseguir

que se den en la realidad las condiciones necesarias para que pueda existir ese vector de precios de equilibrio<sup>22</sup>, pero tampoco conviene olvidar que el teorema del *second best* no cuestiona que el mecanismo de precios en cada mercado funcione. De hecho, contrastamos empíricamente a diario que éste no deja de funcionar porque se diseñe un marco para su operación, e incluso podría sostenerse que la regulación de unas condiciones mínimas de intercambio es algo inherente y previo al mercado. Además, la propia regulación de algunos mercados puede tener como objetivo el fomentar el comportamiento competitivo de los agentes que en él intervienen para poder beneficiarse de la asignación descentralizada que el mecanismo de mercado proporciona, porque su evolución espontánea lleva a resultados ineficientes. Toda la legislación antimonopolio descansa en esta idea.

Como esto es importante para definir y delimitar el problema de política económica al que nos enfrentamos ahora, varios ejemplos aclararán a qué nos queremos referir: en el mercado de trabajo no es posible vender el trabajo más que en determinadas condiciones. No es posible –porque se prohíbe desde hace ya algún tiempo– la esclavitud, pero esa prohibición no impide el funcionamiento del mercado de trabajo. A este ejemplo extremo podemos añadir otros más cercanos en mercados teóricamente más próximos al modelo de competencia perfecta y menos discutibles por las restricciones para su funcionamiento. También se regulan, por ejemplo, las condiciones en que se cultivan la mayoría de los productos agrícolas (el uso de pesticidas y fertilizantes) por razones de salud pública e incluso algunas condiciones para su comercialización. Algunas de estas restricciones reducen la cantidad de producto potencial o la cantidad susceptible de ser comercializada y la intervención mediante la fijación de condiciones se justifica por varios motivos: la carencia de información suficiente por parte de los consumidores o compradores para poder rechazar los productos contaminados un exceso de ▷

<sup>22</sup> Fundamentalmente porque sabemos que no se puede adaptar completamente la realidad a esos supuestos.

pesticidas (no se puede –no es eficiente– ir al mercado con un laboratorio portátil para analizar cada producto porque es demasiado caro o engorroso como para hacerlo de manera individual) además, los perjuicios derivados para la salud por el consumo de productos contaminados sólo se observan en la mayoría de los casos largo plazo y los costes de su tratamiento es posible que no sólo no se puedan repercutir a sus causantes porque cuando se detectan es demasiado tarde, sino que, en países con sistemas sanitarios públicos, esos costes se asumen colectivamente (lo que justifica de nuevo el que el control, para no incurrir en ese coste y aumentar la eficiencia, se haga también de forma colectiva). Lo importante es que en ninguno de estos casos el mecanismo de mercado deja de funcionar, e incluso podemos pensar en utilizar la intervención pública en algunos casos para crear los mercados, atribuyendo derechos de propiedad conforme a la idea recogida por Coase (1960).

Sin renunciar al mercado, fijamos límites a su utilización, digamos técnicos o éticos o del tipo que se quiera, y para ello nos servimos del sistema político. Esto es, el problema sería el poder identificar en cada momento las restricciones que el colectivo de personas quiere imponer al funcionamiento del mercado, en qué mercados y de qué forma. Dicho con otras palabras: Qué tipo de bienes o servicios considera el colectivo que se deben producir o prestar en condiciones de mercado restringidas y a través de qué mecanismos deben introducirse esas limitaciones<sup>23</sup>, sabiendo que hay servicios que no pueden prestarse por el mercado, pero que la mayoría pueden prestarse por el mercado y que hay que decidir además qué peso tienen para el individuo los servicios «públicos» en relación con otros servicios «privados» que pueden ofrecerse con esos mismos recursos limitados o,

<sup>23</sup> Entendiendo que la intervención tiene lugar desde cualquier institución u organización de actuación social o colectiva (en un Estado moderno, una administración pública guiada por una estructura institucional basada en un gobierno democrático) También hay que entender intervención en sentido amplio para incluir no sólo la intervención directa (por ejemplo una empresa pública) sino también cualquier actividad regulatoria a través del diseño del marco legal de actuación en el mercado y lo que se denomina actividad financiera del sector público.

también, dicho de otro modo, qué servicios se considera que deben poder accederse de forma universal (como un derecho) por todos los miembros del colectivo, que los financian de forma conjunta y qué servicios sólo pueden adquirirse a través de su compra en el mercado. Así se definiría cuánto se interviene y cómo.

Pero para hacer que ese mecanismo funcione, como señalan Hoover (2002) y Stretton (2002) y como indicamos anteriormente, habría, primero, que hacer explícitos los valores asociados a los modelos que sustentan las diferentes ideologías y retóricas de los partidos políticos.

En segundo lugar habría que adoptar una posición de respeto y tolerancia hacia las demás posiciones. Habría que aceptar y respetar las posturas políticas opuestas, de modo que se permita un diálogo franco y abierto sobre las divergencias de valores, que permita identificar y aceptar las posiciones de acuerdo y las posiciones mayoritarias<sup>24</sup>.

Admitiendo de partida las diferencias ideológicas, el equilibrio sería el resultado de un diálogo que permitiera identificar, a través de un proceso de elección colectiva los valores predominantes que deben definir el marco en el que deben tener lugar las relaciones económicas en un sistema de mercados en el que, como hemos visto en el apartado anterior, admitimos de partida que no será un sistema de mercados libres ni será completo. Este cambio supone un considerable cambio de mentalidad, sobre todo para los que estamos entrenados en economía, ya que supone considerar como inalcanzable el objetivo de eficiencia, al menos como está formulado tradicionalmente, en términos estáticos y a la vez volver a recuperar un enfoque más amplio de análisis, pero simultáneamente un enfoque de actuación de política económica más limitado.

Idealmente así es como debería funcionar el sistema político democrático: los límites del mercado se fijarían mediante el sistema político a partir de una evaluación periódica de los valores recogidos en los programas de los partidos políticos. ▷

<sup>24</sup> Feldstein (2009) y Bernstein y Rubin (2008) ya parecen ejemplos de ese cambio .

A escala nacional, una vez identificado el conflicto entre el mercado y los valores del colectivo, se puede debatir en el sistema político hasta dónde se quiere llegar con la liberalización<sup>25</sup>.

De ese modo se definiría el equilibrio entre lo público y lo privado. Y si el retorno a una política más activa no es posible porque la estructura institucional del sistema político impide el correcto funcionamiento de ese proceso, habría que plantear reformas institucionales en los sistemas democráticos<sup>26</sup>.

Pero aún si el sistema funcionase razonablemente bien a escala nacional, todavía tendríamos que resolver el problema a escala internacional.

## **10. Las opciones para la gestión de un sistema transnacional e internacional en un ecosistema planetario**

### **¿Estructuras en red para el gobierno global?**

¿Por qué intervenir a escala global?

Por los mismos motivos por los que se puede desear intervenir a escala nacional, porque se desea abordar los problemas no resueltos por el mercado, para amortiguar el ciclo, porque se desea maximizar el crecimiento, porque no se desea que el crecimiento del dinero y el crédito en el mundo sea algo anárquico —entre otras razones porque el crecimiento del dinero podría afectar a la tasa de crecimiento y el nivel de precios de los diferentes países y de todo el mundo su conjunto—.

Tenemos que decidir cuál es el sistema que nos permitiría mantener un crecimiento estable a escala planetaria, lo que quiere decir dar respuesta a las siguientes preguntas:

– ¿Cuáles son los requisitos para disponer de un sistema de control e intervención del sistema económico global?

<sup>25</sup> E incluso se puede llegar a discutir sobre los mecanismos políticos e institucionales de decisión colectiva más adecuados y su reforma, si se considera que estos no son los mejores para reflejar las posiciones mayoritarias del grupo.

<sup>26</sup> De hecho hay que plantearlas no sólo para eliminar del debate político visiones esperpénticas del mercado o de la administración pública sino para adaptarlos a la sociedad digital.

- ¿Qué sistema monetario elegir?
- ¿Qué hay que hacer para que sea estable?
- ¿Cómo se determina el crecimiento de la liquidez a escala global? ¿Cómo evitar que se cree liquidez innecesaria?
- ¿Quién respalda moneda? ¿Qué genera la confianza en la moneda? ¿Cómo se conserva el valor de la moneda?

Los problemas son de sobra conocidos y hay innumerable literatura sobre todos ellos. Incluso tenemos una dilatada experiencia sobre la gestión del sistema institucional implantado tras la Segunda Guerra Mundial y sobre modificaciones y reformas posibles para mejorar su funcionamiento.

Baste decir que son problemas comunes a cualquiera de los sistemas de cambio que se elijan (ya sea la base un sistema de tipos de cambio fijo o un sistema de tipos de cambio flexibles) la creación internacional de medios de pago y la determinación del procedimiento para permitir los ajustes estructurales (reajustes en los mercados de factores y bienes y reajustes en los tipos de cambio respectivamente).

La forma de resolverlos en cualquier sistema pasaría por conseguir que los países estén dispuestos a someter su soberanía nacional al objetivo de la estabilidad del sistema monetario internacional y por adoptar una solución institucional adaptable, para poder recoger los cambios en la situación económica global. Sin que se cumplan estos prerrequisitos, toda solución se quedaría obsoleta muy rápidamente.

Una vez consigamos recuperar la estabilidad económica —o al menos el crecimiento—, tendríamos que resolver además los problemas que los mercados tampoco resuelven a escala internacional. De hecho podríamos decir que muchos de los «problemas» a que hacíamos referencia a escala nacional no se pueden resolver de modo aislado y además hay problemas que sólo se pueden resolver a escala internacional.

A escala nacional ya hemos visto que se pueden debatir las propuestas en el sistema político, pero a escala internacional, descartando como ▷

una solución inviable en el plazo de tiempo en el que hay que resolver algunos de ellos, en torno a veinte años<sup>27</sup>, un Gobierno democrático mundial, y descartando también mecanismos no pacíficos que llegasen a la solución de los problemas a través de una reducción drástica de la población, como consecuencia de la guerra, la pregunta es ¿A través de qué mecanismos resolvemos los problemas globales o internacionales que el mercado no aborda?

El problema ya no es el equilibrio entre el mercado y el Estado, pues las instituciones u organismos que intervienen no tienen las mismas atribuciones y legitimidad que encontramos en los sistemas políticos nacionales. Las intervenciones o las instituciones existentes a escala internacional son, salvo algunas excepciones (tratados internacionales), el resultado de compromisos diplomáticos, autorregulación sectorial o los restos de un intento de creación de un sistema internacional acordado entre Gobiernos que, en el caso del sistema económico, nunca llegó a desarrollarse y consolidarse por completo por algunos defectos en su diseño institucional.

La elección entre los instrumentos disponibles debe estar condicionada más por la urgencia y por la necesidad de que los mecanismos sean ágiles y eficaces que por cualquier otra consideración, lo que parece apuntar a soluciones como las que plantea Rischard (2002) que utilicen sistemas descentralizados, más flexibles y fáciles de implantar, combinándolos cuándo sea posible con otras estructuras ya existentes que gocen de la necesaria legitimidad y apoyo.

Básicamente, la idea consiste en aplicar lo que se ha denominado el Gobierno en red<sup>28</sup> para tratar de arbitrar mecanismos ágiles y eficaces, en los que la participación está determinada por el conocimiento sobre el problema abordado, se pueden poner en marcha rápidamente y su funcionamiento es mucho más rápido que con negociaciones formales y pueden generar normas o compromisos rápidos

que se podrían ejecutar con el apoyo de la presión asociada al mantenimiento de la buena reputación en un contexto de transparencia en la gestión instrumentado por una supervisión recíproca.

Una ventaja adicional, como decíamos antes, en la situación actual es que la mayor conciencia de la interdependencia que la recesión provoca, puede permitir aumentar el impulso político que haría falta para que incluso soluciones más complejas desde un punto de vista institucional puedan plantearse, incluyendo tratados, conferencias intergubernamentales, agrupaciones formales de países...o facilitar e que los Ggobiernos de los Estados sean más proclives a la adopción de las reglas necesarias para el lanzamiento y la puesta en marcha de estas redes para la solución de problemas.

La complejidad para la evaluación del funcionamiento de los mecanismos y los resultados a escala global reside en la necesidad de combinar como criterios de valoración la eficiencia estática (uso de mecanismos de mercado y política de defensa de la competencia), la equidad y la eficiencia dinámica (que podría aconsejar otros instrumentos: subvenciones, restricciones legales...). Además, la valoración debe ser continua tanto a corto como a largo plazo, con suficiente perspectiva histórica y a una doble escala: la de cada sector regulado y la de la economía en su conjunto.

## 11. Conclusiones

El mercado, por definición, no puede resolver los problemas derivados de la existencia de los denominados efectos externos a los mercados, ni puede garantizar una provisión adecuada de lo que se denominan en la literatura económica bienes técnicamente públicos y además limita el uso de otro «bien» al que podríamos llamar la capacidad de decisión democrática del colectivo para adoptar decisiones tales como adoptar medidas para mitigar la desigual distribución de la riqueza y la renta o definir los que se consideran políticamente bienes «sociales» y la cantidad que de ellos se demanda y cómo ▷

<sup>27</sup> Piénsese por ejemplo en el cambio climático o el agotamiento de los caladeros pesqueros.

<sup>28</sup> Reinicke (1998).

se deben gestionar, producir o proveer.

La presente crisis podría ser el punto de inflexión para un nuevo cambio de tendencia que nos lleve a una nueva etapa que destierre la contraposición entre mercado y Estado. El Estado necesita al mercado y viceversa. La democracia necesita del mercado y el mercado debe someterse a la democracia. Hay que promover ambas cosas.

Asumiendo que a estas alturas del siglo XXI además de saber de la no viabilidad del sistema comunista, pues disponemos del refrendo empírico que la historia nos ha proporcionado, también sabemos que las Administraciones públicas de los países que, no lo olvidemos, son los órganos de gestión de los grupos sociales o sociedades organizadas en Estados, no están dispuestas a dejar de intervenir, una conclusión inmediata parece que debería ser que cualquier modelo que pretenda respaldar la aplicación de una política económica debe asumir como premisa la existencia de intervención y centrarse en dónde, cuándo, cuánto, y cómo se debe intervenir.

La acertada intuición keynesiana de la relación simbiótica entre democracia y mercado permitió un modelo de síntesis de ambas formas de organización flexible y que podría servir como referencia para adaptarse a la necesidad de adoptar un objetivo de crecimiento sostenible respaldada por una política económica orientada a conseguir la eficiencia dinámica, todo ello en un marco supranacional que permita abordar la solución de los problemas que el mercado no puede resolver o no se quiere que resuelva.

En un potencial modelo de consenso habría que intervenir para mitigar los efectos de los errores en el funcionamiento de los mercados y también para mitigar los efectos de los errores en la regulación que pueden dar lugar a situaciones de desempleo de los recursos, para evitar que la existencia de recursos ociosos o el mal uso de los mismos frene el crecimiento o haga que el crecimiento real se sitúe por debajo del crecimiento potencial.

Cualquier solución debería basarse en el acuerdo para mantener un debate permanente sobre los

instrumentos a aplicar en cada caso. Habría que revisar los incentivos asociados a las regulaciones adoptadas y corregir permanentemente las instituciones para eliminar incentivos perversos, incluyendo todas las instituciones políticas mediante las que las democracias se gobiernan.

A escala internacional también es utópico tomar como referencia de la política económica un modelo que considera un mundo en el que los Gobiernos renuncian por completo a la posibilidad de influir en el mercado, pero el uso de estructuras horizontales en red, que son, como el mercado, estructuras básicamente descentralizadas, para contribuir como mínimo a definir las soluciones técnicas a los problemas es algo que también parece inevitable en el horizonte temporal en el que nos movemos, siempre que el diseño de las redes de Gobierno para la solución de los problemas globales resuelvan los problemas de legitimidad y de procedimiento para hacer cumplir las normas o los compromisos que de ellas emanen.

## Bibliografía

- [1] ANISI, D. (1988): «Trabajar con red» 1ª edición, Madrid, Alianza Editorial
- [2] ARROW, K.J. y DEBREU, G. (1954): «The Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy» *Econometrica*, vol. XXII, pp. 265-90
- [3] AYRES, R.U. (1998): «Turning Point. The End of the Growth Paradigm», New York St. Martin's Press.
- [4] BARABÁSI, A.L. (2002): «Linked. How Everything is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Science and Everyday Life» New York. Plume, Penguin Group.
- [5] BOULDING, K.E. (1982): Quits *GOP* Press Conference, enero.  
<http://www.colorado.edu/econ/Kenneth.Boulding/gop.html>
- [6] COASE, RONALD H. (1960). «The Problem of Social Cost». *Journal of Law and Economics*, 3 (1): pp 1.44. ▷

- [7] FELDSTEIN, M. (2009): «An \$800 Billion Mistake». *The Washington Post*, enero.
- [8] HOOVER, K. W. (2002): «Economics as Ideology» Maryland. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- [9] KAUL, I., CONCEICAO P., LE GOULVEN, K., MENDOZA, R.U. (2003) «Providing Global Public Goods: Managing Globalization» New York. *Oxford University Press*.
- [10] KINDLEBERGER, C.P. (1992): «El Orden Económico Internacional» Barcelona. Editorial Crítica.
- [11] LIPSEY, R.G. y LANCASTER, K. (1956-1957): «The General Theory of Second Best», *The Review of Economic Studies*, vol. 24, nº. 1, pp. 11-32.
- [12] LIPSEY, R.G., CARLAW, K.I. y BEKAR C.T. (2005): «Economic Transformations: General Purpose Technologies and Long-Term Economic Growth» 1ª edición. Nueva York. *Oxford University Press*.
- [13] RAU, N. (1974): «Ciclos económicos: Teoría y evidencia» Barcelona. MacMillan-Vicens Vives.
- [14] REINICKE, W. (1998): «Global Public Policy: Governing Without Government?» Washington DC, Brookings Institution Press.
- [15] RISCHARD, J.F. (2002): «High Noon: Twenty Global Problems and Twenty Years to Solve Them», Nueva York. Perseus Books.
- [16] ROMER, P. (1993): «Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas,» Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, supplement to the World Bank Economic Review, pp. 63-91.  
– «The Origins of Endogenous Growth», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, Issue 1, Winter 1994, pp. 3-22.
- [17] RUBIN, R. y BERNSTEIN, J. (2008): «No More False Economic Choices» The New York Times, noviembre.
- [18] RUSSELL, B. (1916): Principios de Reconstrucción Social. Colección Austral, Madrid. Espasa Calpe, 1975.
- [19] SCHUMPETER, J.A. (1934): «The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle» New Jersey, Transaction Publishers (enero, 1982)
- [20] STRETTON, H. (2002): «Australia Fair». UNSW Press
- [21] YERGIN, D. y STANISLAW, J (1998): «The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World». 1ª edición. London. Simon & Schuster.