

INCERTIDUMBRE KNIGHTIANA Y RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Xosé Carlos Arias*
Universidad de Vigo

RESUMEN

En un entorno de incertidumbre radical o knightiana, originada por una sucesión de crisis inesperadas y la aparición de algunos procesos de transformación disruptiva a gran escala, en los últimos años la idea de política económica ha experimentado algunos cambios trascendentes, formando parte de los intentos de reconstruir el contrato social. Más allá de los esfuerzos por «repensar la política macroeconómica», esos cambios se sustanciaron sobre tres ejes: la compleja y tensa relación entre razones económicas y política democrática; un nuevo reparto de papeles, vínculos y sinergias entre los ámbitos público y privado, Estados y mercados; y una también renovada temporalidad de la formación de políticas. Cabe atisbar protagonismos crecientes del objetivo de distribución de la renta y de una política de oferta muy diferente a la del pasado.

PALABRAS CLAVE: política económica, destrucción creativa, incertidumbre radical, contrato social.

KNIGHTIAN UNCERTAINTY AND POLICY RECONSTRUCTION

ABSTRACT

In an environment of radical or Knightian uncertainty, caused by a succession of unexpected crises and the appearance of some large-scale disruptive transformation processes, in recent years the idea of economic policy has undergone some transcendental changes, forming part of the attempts to rebuild the social contract. Beyond the efforts to “rethink macroeconomic policy,” these changes advanced on three axes: the complex and tense relationship between economic reasons and democratic politics; a new distribution of roles, links and synergies between the public and private spheres, States and markets; and a renewed temporality of the policymaking. It is possible to glimpse the growing prominence of the objective of income distribution and of a supply-side policy that is very different from that of the past.

KEYWORDS: economic policy, creative destruction, radical incertitude, social contract.



1. INTRODUCCIÓN: ALCANCE DE LA INCERTIDUMBRE

Se suele afirmar, con notable fundamento, que vivimos en una era de incertidumbre. Desde hace tres lustros, una confluencia de hechos y tendencias nuevas de gran trascendencia han incidido en esa dirección, tan diferente de la que dominaba con anterioridad, en la fase de expansión, cuando una parte importante de los economistas y los *policymakers* especulaban con la posibilidad de un final de los ciclos económicos y, por tanto, con la consolidación de un horizonte predominantemente predecible y confiable.

Pero a partir de 2008 se han ido conformando y cobrando fuerza dos tipos de fenómenos diferentes que han roto de un modo radical con esa situación; fenómenos que han acabado por interactuar entre sí, formando complejos bucles. Por un lado, está la continua aparición de nuevos *cisnes negros*, es decir, la sucesión de *shocks* inesperados de corto plazo que han alterado profundamente el entorno económico: desde la gran crisis financiera, la Gran Recesión y los problemas de deuda soberana al impacto económico de la pandemia y la nueva situación originada por el cambio en los escenarios geopolíticos y la crisis energética.

Por otra parte, en estos mismos años han ido consolidándose diversas tendencias de transformación profunda –y profundamente disruptiva– de la realidad económica y social, asociadas sobre todo a las nuevas dinámicas de cambio tecnológico y medioambiental. Es la conocida como doble transición hacia la incorporación masiva de la digitalización, la exploración de los datos y la inteligencia artificial, además de los cambios dirigidos a la descarbonización. Todo ello se produce en un contexto en el que están presentes también otras rupturas de fondo, entre las que destaca la que afecta a la globalización.

Al conjunto de unas y otra tendencias cambiantes y problemáticas –las estructurales y las centradas en la coyuntura–, N. Roubini lo ha llamado, con exageración, «la era de las megaamenazas», destacando el componente de riesgo o peligro que traen consigo; aunque también incorporan un vector extraordinario de oportunidad, que hemos analizado en detalle en otro lugar (Arias y Costas, 2021). No hay duda de que si hay un entorno que impulsa con fuerza la incertidumbre general sobre las perspectivas a largo plazo, desde luego, pero también acerca del futuro inmediato, es precisamente ese.

En el razonamiento económico hay un concepto de larga tradición que se corresponde muy bien con esa compleja situación. Es la idea de incertidumbre radical o «knightiana», por haber sido expresada por primera vez por el profesor de la Universidad de Chicago Frank Knight, hace un siglo (Knight, 1921); un concepto recogido y desarrollado algo más tarde por J.M. Keynes. Trata acerca de una situación de la economía muy diferente a la mucho más simple y manejable de riesgo: el riesgo es posible medirlo, pero la incertidumbre no. Ante el primero es posible reali-

* Catedrático de Política Económica. Universidad de Vigo. E-mail: xcarias@uvigo.es.

zar cálculos, presuponer racionalmente costes y beneficios (de hecho, ese es el terreno que pisan habitualmente los economistas), pero en presencia de la segunda, estamos en gran medida ciegos. Las dosis de complejidad y las dificultades que ello introduce para la toma de decisiones de todos los agentes económicos son muy grandes. También para los gobiernos. La definición de las políticas económicas se convierte en una tarea más ardua y cargada de dilemas. Si bien, como veremos, incorpora también un interesantísimo elemento de oportunidad para el cambio.

2. COYUNTURA CAMBIANTE, VIRAJES RADICALES

A lo largo de los últimos quince años, y en el entorno general de incertidumbre del que hablamos, los cambios de dirección de la economía han sido muy frecuentes y, como consecuencia, las políticas macroeconómicas experimentaron virajes intensos y muy bruscos, en ocasiones de 180 grados. Ocurrió, desde luego, en el otoño de 2008, cuando gobiernos y bancos centrales (con el impulso o al menos la anuencia de organismos supranacionales como el G20) pusieron en marcha políticas excepcionales de expansión con el fin proclamado de «evitar una nueva Gran Depresión».

Algo más tarde, en la primavera de 2010 los gobiernos europeos imprimieron un giro radical a sus políticas, dando ahora prioridad absoluta a la necesidad de una consolidación fiscal, en las difíciles condiciones marcadas por la fuerte presión ejercida por los mercados de bonos. Esa política, que se tradujo en drásticos programas de ajuste del gasto —la «austeridad intensa, simultánea y generalizada»— llevó a que se reforzaran las tendencias contractivas (que han quedado recogidas en la expresión Gran Recesión) en el corto y mediano plazo; pero en una perspectiva más amplia, hay evidencia de que dejaron un lastre para las posibilidades de crecimiento a largo plazo, mediante el fenómeno de la histéresis.

Los bancos centrales, por su parte, fueron transformando a distintos ritmos sus políticas monetarias. En el caso del BCE, un cambio radical de dirección sobrevino en 2012. A partir del ya célebre *whatever it takes* de su nuevo presidente, Mario Draghi, la política ultraexpansiva y muy alejada de los criterios convencionales, que ya cumplía más de tres años en Estados Unidos o Japón, se comenzó a aplicar con intensidad en Europa, avanzando progresivamente hacia las compras masivas de activos y los tipos de interés cero o incluso negativos. La amenaza creciente de deflación llevó incluso, ya a finales de la década, a introducir un cambio de mucho calado, relativo a la introducción de una «simetría» en la definición del objetivo: si constituía un problema desviarse hacia arriba en el objetivo de estabilidad de precios en el 2%, también lo era hacia abajo. De esa política puede decirse —y alabarse— que en términos generales alcanzó las principales metas: actuar como viento de cola de la recuperación económica y evitar la fragmentación financiera en la eurozona (que tan peligrosa se había mostrado en el pasado); sin embargo, dejó efectos secundarios preocupantes, como la aparición de una gigantesca bolsa de liquidez, que aún a día de hoy nadie parece saber muy bien cómo absorber, favoreció la formación de nuevas burbujas y probablemente tuvo también efectos distributivos negativos.



Tras una recuperación incompleta y lenta (en bastantes países el nivel de PIB de 2007 tardó ocho años o más en ser restablecido), la llegada de la pandemia de nuevo provocó un cambio radical en la definición de las políticas económicas. La necesidad de afrontar un *shock* brutal a la vez de oferta y demanda llevó a los *policymakers* a adoptar decisiones extraordinarias de un modo también excepcionalmente rápido. Las políticas monetarias, que ya estaban en línea de una cierta normalización, de nuevo se abrieron a un gran refuerzo de las compras de activos por parte de los bancos centrales, con la consecuencia de una nueva y fuerte ampliación de sus balances.

Mientras tanto las políticas fiscales se dispararon hacia lo desconocido, al disponerse grandes cantidades de fondos públicos para activar escudos sociales, proteger a las empresas, extender la política de compras públicas e, incluso, poner en marcha ayudas de Estado a gran escala. Para ello, allí donde estaban vigentes reglas fiscales, como en el caso de la eurozona, estas quedaron inmediatamente suspendidas. La consecuencia de todo ello fue la aparición, de nuevo, de fuertes desequilibrios en las cuentas públicas.

La última vuelta de tuerca, por el momento, es la aparición de un nuevo personaje no invitado al escenario de la economía internacional: la inflación, ocasionada en dos momentos y dos circunstancias diferentes. Primero, justo cuando se iniciaba la recuperación tras la pandemia, el contexto de escasez de determinados materiales (factor de oferta) debido al importante grado de ruptura de las cadenas globales de valor, unido a un impulso del gasto (es decir, en este caso un impulso de demanda) que era el efecto lógico de la acumulación de ahorro en los meses de aislamiento. Segundo, ya en 2022, el cambio geopolítico ocasionado por la guerra en Ucrania, que puso en marcha una profunda crisis energética (otro cisne negro) y en los mercados de alimentos. Todo ello ha provocado un brutal viraje de las políticas monetarias, con subidas notables de los tipos de intervención.

La prioridad antiinflacionista, sin embargo, por el momento no ha dado lugar a giros diametrales en las políticas fiscales, sin duda por el temor de los gobiernos a nuevos escenarios recesivos. En todo caso, el miedo a la inflación –que hace unos años no pasaba de ser algo ilusorio– ahora se convertido en un enemigo muy real, que puede condicionar mucho las respuestas de política económica en los próximos años. La cuestión principal, con todo, es que aún no somos capaces de saber –o al menos hay grandes discrepancias al respecto– si la actual inflación quedará como un mero episodio (y en ese sentido no es para nada descartable que en solo un par de años el verdadero problema respecto a los precios vuelva a ser la amenaza deflacionista), o si por el contrario se convertirá en un fenómeno más duradero. En este último caso, sus efectos de lastre sobre una redefinición de las políticas económicas (cuestión que abordaremos más adelante) podrían ser grandes. El vector de incertidumbre resulta aquí particularmente inquietante.

Las encrucijadas se agolpan ante nuestros ojos: de cómo se resuelvan algunos nudos que afectan a la economía, y de las decisiones que ahora se tomen, muy probablemente dependa el futuro de la economía internacional, y en particular de la europea, de cara a los próximos diez años. De nuevo, la incertidumbre knightiana marca profundamente las opciones.



3. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Con todos esos cambios, virajes y transformaciones en los problemas a los que debía hacer frente y en sus líneas de aplicación, no es extraño que la propia idea de política económica haya ido mutando con mucha intensidad desde hace quince años: en línea con lo señalado en el apartado anterior, sabemos que algunos de esos cambios son tentativos, y pudieran revertirse si las circunstancias experimentaran nuevos virajes sustanciales. Es decir, aún no estamos en condiciones de hablar de una nueva política económica perfectamente acotada y sobre la que reine un amplio acuerdo sobre sus criterios (en realidad, algo parecido podemos decir sobre el razonamiento económico en sus términos más generales, que sin duda ha mutado con fuerza en los últimos años, alejándose del dogma anterior, pero sin que se haya formado un nuevo consenso).

En todo caso, ello no impide que podamos hablar de algunos ejes fundamentales por los que discurre, al menos aparentemente con mucha fuerza, el debate político económico y sus problemas de fondo. En lo fundamental la noción de política económica y su orientación cambiante se disponen ahora sobre tres referentes fundamentales: una densidad y complejidad crecientes de las relaciones entre economía y política democrática; la renovada legitimación intelectual de la acción pública sobre la economía; y una nueva, difícil y acaso contradictoria dimensión temporal de los procesos de formación de políticas.

A) PRIMERO, EL ELEMENTO POLÍTICO

La primera gran cuestión que condiciona cualquier posibilidad de reconstrucción de la política económica radica en el ámbito de la política: la evolución de las democracias liberales en los últimos años se ha tornado oscura y problemática, con amenazas crecientes sobre su futuro, de una manera y a una escala que era impensable hace un par de décadas. El impulso de movimientos políticos que abierta y reconocidamente cuestionan aspectos fundamentales del sistema político, nacidos de un creciente malestar, tiene causas diversas; sin negar las de otro tipo, como las culturales, la clave está en la acumulación de problemas económicos a partir de 2008, con la amplia percepción de estancamiento de rentas y desigualdades rampantes en lugar destacado. La relación entre la economía y la política, y el modo en que ambas se condicionan mutuamente, es ahora percibido como una materia mucho más compleja. Esta idea la resumieron muy bien Acemoglu y Robinson hace unos años: «aquellas reformas económicas introducidas sin comprender sus consecuencias políticas, más que promover la eficiencia económica pueden significar su reducción»¹. Surge de aquí la perentoria necesidad de recuperar los análisis de eco-

¹ Véase Acemoglu y Robinson (2013). De igual modo, ha señalado D. Coyle: «la perspectiva analítica de benigna objetividad de los economistas, dirigida a generar políticas de amplio interés



nomía política para interpretar la realidad cambiante y las posibles trayectorias de futuro de las economías contemporáneas. El análisis político económico deberá ser, más que nunca, economía política.

B) ¿RETORNO DEL GRAN GOBIERNO?

El segundo gran vector de cambio es el anuncio de un renovado papel del Estado en la economía, a lo que apuntan tanto la necesidad de dar respuestas a la sucesión de crisis más o menos coyunturales como, sobre todo, la dinámica de transformación estructural que cada vez se va dibujando con perfiles más intensos.

Ya a partir de 2008, la crisis financiera dejó al desnudo las debilidades de un argumento, determinante en las dos décadas anteriores, que destacaba la virtud de dar todo el protagonismo a las respuestas automáticas de los mercados, como mejor vía para garantizar la prosperidad (el tipo de recetas que sistematizó el llamado Consenso de Washington). Algo que resaltó particularmente en el ámbito de las finanzas: la llamada *regulación de toque ligero* (en realidad, un impulso poderoso hacia la desregulación), que tanta fuerza había cogido y que muchos identificaron como causa principal de la crisis, dejó paso en Europa y Estados Unidos a una serie de reformas dirigidas a reducir sus excesos, recuperando algunos importantes mecanismos regulatorios.

Durante los años siguientes se produjeron algunos debates de gran trascendencia sobre la naturaleza de algunas de las principales políticas específicas, sobre todo las de carácter macroeconómico. Los más interesantes entre ellos fueron probablemente los que de un modo significativo quedaron enmarcados bajo el rótulo de «Rethinking Economic Policy»². Los cambios de concepción sobre las políticas fiscales fueron notables, abriéndose un consenso cada vez más amplio en torno a la necesidad de ganar «espacios fiscales», usar los programas presupuestarios con el fin de sortear las amenazas de estancamiento y replantear las reglas vigentes en el sentido de intentar conseguir la consolidación fiscal, no en el corto plazo sino en períodos más dilatados. Esos nuevos planteamientos han tenido, quizá, particular trascendencia en el caso de la Unión Europea, cuyos criterios de política fiscal cambiaron de un modo acusado entre 2010 y 2020.

Naturalmente, la aparición del nuevo contexto inflacionario ha dado un viraje al contenido de algunos argumentos, reapareciendo un cierto miedo a los posibles efectos del exceso de deuda acumulada. Sin embargo, como ya hemos señalado, la dirección de las políticas fiscales se ha mantenido en lo fundamental sobre los criterios aceptados en los años anteriores (lo que es una muestra de un cierto asen-

general, no puede sobrevivir a la transición desde la torre de marfil a la calle [...]. Si una política es políticamente imposible de implementar, el análisis económico en lo fundamental habrá fallado» Coyle (2021).

² Una de las aportaciones más significativas en esa dirección es Blanchard y Summers (2017).

tamiento como «nueva ortodoxia»). La persistencia o no de una alta inflación –de nuevo, el vector de incertidumbre– será clave, en todo caso, para la consolidación, o una eventual revisión, de esos principios.

Hay otro viraje bastante profundo en la concepción de un objetivo de política económica que –este sí, sin muchas dudas– parece que ha venido para quedarse: la mejora en la distribución de la renta en un sentido de equidad. Recordemos que desde los años setenta tendió a aceptarse la existencia de un *trade-off* entre ese objetivo y la maximización de la eficiencia y el crecimiento, formulada por Arthur Okun. En los últimos años, sin embargo, tiende a aceptarse de un modo cada vez más amplio la relación contraria, es decir, que evolucionan en la misma dirección (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014). Con ello se sitúa en esa materia distributiva una nueva prioridad de la política económica, recogida por académicos, gobiernos y organizaciones internacionales. Una prioridad que debiera dar vuelta a su condición de *problema olvidado* durante más de tres décadas.

A partir de 2020, la necesidad de afrontar las consecuencias económicas de la pandemia, primero, y de la crisis energética, más tarde, dio nuevos impulsos al protagonismo de los Estados. De hecho, durante la pandemia, ante la necesidad de sostener la actividad en condiciones extremas y de disponer grandes escudos sociales, las partidas de gasto público se dispararon y comenzó a circular profusamente la percepción de «un retorno del Gran gobierno». Otros importantes vectores de impulso en esa dirección vinieron de los crecientes y peligrosos agujeros que se fueron abriendo en las relaciones internacionales, como consecuencia de la crisis sanitaria, primero, y del cambio geopolítico, más tarde. Las notables rupturas producidas en las cadenas globales de suministro y la escasez de materiales básicos de todo tipo (de las mascarillas a los chips) colocaron en primer plano los motivos de seguridad en los abastecimientos, que la dinámica globalizadora ahora no garantizaba³.

En la idea de recuperar una parte de las actividades que durante décadas habían sido objeto de intensos procesos de deslocalización, aparece una razón profunda que, junto con algunas otras que veremos posteriormente, conducen a una reivindicación de la idea de política industrial. Una novedad importante, pues durante varias décadas el protagonismo de esa línea de intervención pública fue muy escaso (recuérdese: «la mejor política industrial es la que no existe», afirmó un importante *policymaker* español en la década de 1980). Aunque importa señalar que, mientras que esas políticas experimentaron una retirada en el mundo occidental, en varios de los países cuyos sistemas productivos tuvieron evoluciones más expansivas y virtuosas, centradas en fuertes dinámicas de innovación, las políticas públicas de incentivos fueron decisivas: serían los casos muy conocidos de Japón o Corea, pero también de Taiwán, Singapur o Israel.

³ Según *Financial Times*, las menciones a los términos *nearshoring*, *onshoring* y *reshoring* en conferencias empresariales y de inversores internacionales (muestra de 9000 empresas en todo el mundo) se multiplicaron por seis durante la pandemia, luego se redujeron y volvieron a esos valores en 2022. Véase «Business leaders warn that three-decade era of globalisation is ending», FT, 22-V-2022.



Una razón aún más importante para pensar en un retorno del Estado radica en la aparición de un conjunto de fenómenos no meramente coyunturales y reactivos, sino que probablemente marquen los grandes escenarios de futuro: las transformaciones estructurales en marcha —la digitalización masiva, la descarbonización y el retroceso o al menos una redefinición de los mercados globales— abren una ventana de oportunidad excepcional para reconstruir los ámbitos de la política económica más dirigidos a incidir directamente sobre la economía real, de forma que los aspectos más destacados de esas nuevas tareas se plantean en el plano de la innovación (Costas y Arias, 2022).

Y es que muy probablemente nos encontramos ante un contexto de destrucción creativa a gran escala que cambiará la dinámica profunda de los sistemas productivos, en el que muchas cosas serán nuevas⁴ (también las líneas de interacción, cooperación y sinergia entre los ámbitos público y privado). Como se sabe, el uso de la noción schumpeteriana de «destrucción creativa» equivale a colocar en el centro del escenario de cambio económico los procesos de innovación.

Se trataría de todo un proceso de reinención que «exige un nuevo relato y un nuevo vocabulario para nuestra economía política» (Mazzucato, 2021, p. 23). Y si hay una idea que lo resume es que «la economía debe servir a un propósito», por el cual trabajen los diferentes actores económicos (una idea que según autores como Mazzucato caracterizaba la ambición de economías como la norteamericana durante los *Treinta gloriosos*). En este punto es importante señalar que en los últimos años se han producido algunas interesantes revisiones teóricas en torno a la propia idea de intervención pública, de la mano de argumentos neopolanyianos que destacan que los mercados no son típicamente un fenómeno natural y espontáneo, sino que más bien responden a procesos de creación donde los Estados tiene un papel notable (entre esos argumentos destacan los de Estado emprendedor y «economía de misión», propuestos por la propia Mazzucato). En un sentido convergente con lo anterior, Dani Rodrik ha explicado la aparición de lo que llama un nuevo paradigma productivista, en torno al cual no hay un consenso absoluto, pero sí parece cuajar cada vez más la «reorientación hacia una estructura de la política económica enraizada en la producción, el trabajo y el localismo en lugar de las finanzas, el consumismo y el globalismo» (Rodrik, 2022).

Esos argumentos, además, convergen con otros que se refieren a la naturaleza de las empresas, para las cuales el criterio tradicional de que su único fin es maximizar el valor para los accionistas (el llamado *shareholder capitalism*) es cada vez más puesto en cuestión. No solo algunos autores clave en la teoría de la organización de empresas —como William Lazonick—, sino también organismos tan representativos como Business Roundtable o el Foro de Davos, vienen destacando que las corporaciones deben responder también a sus *stakeholders*, es decir, a los intereses de sus trabajadores, de sus clientes o de los territorios donde se ubican. La toma efectiva en

⁴ Sobre la importancia de los procesos de creación creativa en el mundo contemporáneo, véase Aghion, Antonin y Bunel (2020).

consideración de los criterios ESG (*enviromental, social and governance*) en la dirección de las empresas sería una de sus principales manifestaciones.

Ambos tipos de argumentos teóricos renovados (relativos a la acción pública y las empresas), lejos de limitarse a ser meras referencias retóricas, podrían converger ahora en el ambicioso propósito de transformar los sistemas productivos, multiplicando la fuerza de los vectores de innovación. Es eso precisamente lo que está detrás de los programas de resiliencia que se están poniendo en marcha, a una escala inversora antes probablemente nunca vista, en Europa y Estados Unidos. En la búsqueda de nuevos espacios de interacción, nuevas sinergias, entre los sectores público y privado (que ahora mismo se están intentando definir, para el caso de España, en la elaboración de los llamados PERTE), aparece con claridad una posibilidad real de avanzar en una trayectoria transformadora de las políticas industriales. La ambición y la enorme escala de los programas estratégicos de transformación ha hecho que a lo largo de 2022 se haya abierto incluso una competencia abierta entre las autoridades europeas y norteamericanas para impulsar las energías renovables o industrias como la del coche eléctrico a través de grandes ayudas de Estado.

Todas esas novedades están conformando un espacio nuevo para la definición de las políticas económicas, en el que aparece con fuerza creciente la idea de «política de oferta». Es algo que puede parecer curioso, porque hace cuarenta años esa misma expresión hizo irrupción como uno de los vectores principales de la llamada *reaganomics*, dirigida a restringir el protagonismo económico de los Estados. Ahora, sin embargo, aparece con un sentido y unos contenidos diametralmente opuestos.

Por lo demás, la recuperación de un papel más activo de los Estados no llega sólo desde la economía. En el contexto general ya mencionado de preocupación por las posibilidades de pervivencia de las democracias liberales, al menos como la hemos conocido en el último medio siglo, esta cuestión se ve a una nueva luz. En su último libro, Francis Fukuyama, quien en el pasado proporcionó algunos de los principales soportes intelectuales del orden político de las últimas décadas, señala como primer principio para una recuperación de una genuina idea de liberalismo que «los liberales clásicos tienen que admitir la necesidad de gobierno y superar la época neoliberal en la que el estado era demonizado como un enemigo inevitable del crecimiento económico y la libertad individual. Por el contrario, para que una sociedad liberal moderna funcione adecuadamente, tiene que haber un alto nivel de confianza en el gobierno... fruto del reconocimiento de que trabaja en pos de objetivos públicos esenciales». (Fukuyama, 2022, p. 160). Este principio se corresponde muy bien con la necesidad de proporcionar un «propósito» a la economía que antes hemos destacado.

Pero este renovado protagonismo del Estado como actor económico podría arrastrar consigo, junto a su componente de oportunidad, algunos problemas de primer orden. Además de la necesidad de completar su «relegitimación» (que corrija una profunda visión negativa y degradante de los sujetos públicos mantenida durante décadas en la academia y en los propios espacios políticos y de opinión, asociada a una percepción de lastre burocrático, ineficiencia y corrupción), cabe destacar aquí tres dificultades de gran relevancia.





En primer lugar, está la restricción fiscal. Con la deuda pública en niveles próximos al 100% sobre el PIB en el conjunto de la eurozona (y superior a ese porcentaje en Estados Unidos o España), parece evidente que este factor va a limitar las posibilidades de usar los mecanismos públicos como palanca económica general. Y no se trata solo de la deuda pública en sí misma, sino de que forma parte, y parte importante, de un problema más general: el de una deuda global (suma de la de los consumidores, las empresas, las entidades financieras y los Estados) que alcanza registros nunca antes vistos (en torno a un 260% del PIB mundial, excluyendo a la de las propias entidades financieras)⁵. Esta «bomba de la deuda» constituye una amenaza evidente para la estabilidad y un lastre para el crecimiento, por lo que los gobiernos no pueden desentenderse sin más de ello. Con todo, parece instalarse de un modo bastante general un criterio firme y acertado de sustraer los programas de inversión del impacto de esa restricción (por ejemplo, dejándolos al margen de las reglas fiscales), con el fin de no obstruir las dinámicas de transformación productiva.

En segundo lugar, no puede olvidarse el problema de «las capacidades efectivas de los Estados». Porque si el papel de la intervención pública se va a ampliar, habrá que ser conscientes de que no todos los sistemas de administración, en todos los países, ofrecen garantías de cara a la aplicación de los programas decididos por los *policymakers*. De hecho, los retrasos experimentados por algunos de los grandes programas a favor de una mayor resiliencia (como los PERTE españoles) alertan sobre la capacidad real para llevarlos a efecto aprovechando todas sus potencialidades. En realidad, este problema forma parte de otro más general que es el de la calidad de las instituciones: en términos generales, cabe afirmar que si, en cualquier circunstancia, ese asunto es de gran importancia para la productividad, la competitividad y el crecimiento de una economía en el largo plazo, aún lo será más en el contexto de una nueva relación entre lo público y lo privado⁶.

Y ya en tercer lugar, el propio contexto de volatilidad y polarización política podría restar coherencia y continuidad a la dirección política general de una forma decisiva. En términos más generales, la nueva relación que parece abrirse entre lo público y lo privado y el nuevo papel de los Estados constituyen un núcleo central de la construcción de un nuevo contrato social (Arias y Costas, 2021). Es evidente que ese «contrato», para ser efectivo, ha de ser asumido por sectores sociales y formaciones políticas muy amplios y diversos, que distribuya sus costes (que pueden llegar a ser muy importantes en el caso del cambio del modelo energético y, en algunos sentidos, también de la digitalización) y permita compensar a los perdedores. El problema radica en que el clima político en numerosos países parece ir en una dirección distinta a la de favorecer los acuerdos, siquiera básicos, sobre el futuro de la economía.

⁵ El 256% según datos del Fondo Monetario Internacional. Véase V. Gaspar, P. Medas y R. Perelli (2021). «Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion», IMF Blog, 15/12.

⁶ En el conjunto de trabajos que forman el número 168 de Papeles de Economía Española («La calidad institucional de la economía española»), se examinan con detalle esos problemas para la economía española. Véase Arias (2021).

C) LA COMPLEJA TEMPORALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En los últimos años las políticas económicas están experimentando –y en cierto sentido, siendo socavadas por– una contradicción importante en cuanto a su condición temporal. Por una parte, las transformaciones estructurales imponen la necesidad de una perspectiva temporal dilatada, al menos de una década: sin eso, avanzaremos por los caminos de la digitalización y la descarbonización con la fuerte impresión de falta de suelo bajo nuestros pies. Es decir, la doble transición y sus entornos proyectan la necesidad imperiosa de una perspectiva de largo plazo en el diseño de políticas. De hecho, un buen número de Gobiernos están organizando equipos y realizando análisis de prospectiva a largo o muy largo plazo, con una intensidad desconocida⁷. Pero, por otra parte, la sucesión de sorpresas traumáticas, que están cambiando de una forma casi continua la dirección de los problemas económicos, conduce casi inevitablemente a un *stress* en la temporalidad de las políticas públicas, que deben salir incesantemente a afrontar hechos imprevistos. Con lo que el cortoplacismo se acentúa, llevándose casi a un extremo.

Lo anterior abre algunos interrogantes sobre un elemento tan importante en los esquemas institucionales de las políticas económicas del pasado reciente como es la preferencia por las reglas (*rules rather than discretion*). Porque, si bien, por una parte, se tiende a aceptar que la política reglada impulsa ganancias de credibilidad y despeja el horizonte temporal para los agentes económicos (en primer lugar, los inversores), por otra es innegable que la continua sucesión de hechos imprevistos requiere respuestas cambiantes (la virtud de la respuesta flexible), que precisamente una regla confiable, por definición necesariamente irreversible, solo podrá impedir. Es el *dilema de las reglas*, conocido desde hace tiempo, pero que en las presentes condiciones se presenta de un modo particularmente agudo.

Por lo demás hay un segundo aspecto en el que la dimensión temporal de las políticas podría estar cambiando. Una de las características de la evolución económica en las últimas décadas fue la velocidad expansiva de las transacciones, algo particularmente visible en el ámbito de las finanzas. De hecho, el fenómeno de la globalización, que en primer término se representa en el ámbito espacial, tuvo su correlato en una creciente aceleración (el fenómeno conocido como *compresión espaciotemporal*). Una situación antes nunca vista, posibilitada por la fuerza exponencial de las tecnologías de la información (la llamada *Ley de Moore*), que ejerció una notable presión sobre la definición de políticas, impulsando el recorte sustancial de sus tiempos y convirtiendo el problema de los retrasos en uno de los principales en el *policymaking*. En este punto, con todo, la política siempre ha ido por detrás de la economía, abriéndose con ello una brecha de desincronización entre ambas (Arias, 2020).

⁷ Véase, en el caso español, el informe del Gobierno *España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo*, 2021.



Pues bien, a partir de la pandemia (que no en balde supuso una suspensión casi total de la actividad económica en el tiempo), algunas de esas tendencias podrían haberse quebrado. Las rupturas en las cadenas globales han producido importantes retrasos en la actividad de numerosos sectores productivos, y al posible retroceso en el grado de internacionalización se ha hecho bastante común denominarlo, reveladoramente, *slowglobalisation*. No es posible saber si se trata de tendencias que permanecerán –y en todo caso el fundamento tecnológico seguirá empujando en dirección opuesta–, pero ahí radica una de las principales dudas acerca del modo en que desde el espacio político se afrontarán las transformaciones económicas en los próximos años.

4. LA INCERTIDUMBRE RADICAL COMO VENTANA DE OPORTUNIDAD

El contexto general de incertidumbre multiplica, obviamente, los interrogantes acerca del futuro de la economía y es una fuente de problemas de primer orden. En un paisaje muy complejo en el que sabemos que las cartas casi con seguridad están siendo repartidas de nuevo –pero ignoramos la forma concreta en que se hace–, los agentes económicos inevitablemente se moverán con cierta torpeza, cometerán errores y su comportamiento acaso esté lleno de patologías (como el ansia y el miedo): será una situación proclive para que se hagan presentes los *animal spirits*.

Pero la incertidumbre radical introduce también un factor de un signo muy diferente: constituye una extraordinaria ventana de oportunidad. Y es que precisamente la incertidumbre es el entorno en el que se pueden hacer posibles los amplios acuerdos que resultarán imprescindibles para avanzar por el camino de la múltiple transformación. Porque los cambios profundos que están en marcha, la destrucción creativa a gran escala, requieren de un consenso básico en la sociedad. De no darse tal acuerdo, la alternativa sería la multiplicación de los conflictos, el aumento de la polarización política y la degradación democrática, y en último término, tal y como hemos ya indicado, el retroceso económico. En Arias y Costas (2021), hemos argumentado que sustanciar esos procesos altamente complejos de transformaciones simultáneas, intentando además desanudar los principales vectores de malestar acumulados durante décadas (como la creciente concentración, el estancamiento de los salarios y la mayor desigualdad), exige una renovación profunda del contrato social.

La búsqueda de una nueva relación entre los ámbitos público y privado, entre mercados, Estados y comunidades, y la reconstrucción de la idea de política económica desarrollada en los apartados anteriores, constituye uno de los ejes vertebrales de ese contrato social renovado, cuya exigencia primera es, como queda señalado, el consenso. ¿Cuáles son sus posibilidades? Sabemos que la polarización política lo hace particularmente difícil, pero hay un argumento notable en torno a la justicia social y económica –probablemente el más importante que se ha registrado en la filosofía contemporánea– que destaca que las posibilidades del consenso se multiplican detrás del «velo de la ignorancia» (Rawls, 1971). Es decir, precisamente en las circunstancias que impone la incertidumbre radical.

En la idea de John Rawls, la completa incertidumbre acerca del futuro hace a los individuos más abiertos a la idea de pacto: si estos se comportan como sujetos racionales, estarán impelidos a acordar el diseño de las instituciones y las políticas que les proporcionen un mínimo de protección frente a la eventualidad de crisis, conflictos o disrupciones futuras. En un lenguaje más propio de la economía, tendrán incentivos, no para comportarse de un modo solidario con sus congéneres, sino para apoyar la vigencia del principio de reciprocidad. Esta es una idea que ya tiene una larga tradición en la visión contractualista de la economía y también en los análisis contemporáneos de política económica. Por ejemplo, Bruno Frey la usó como fundamento central de su teoría de la política económica democrática (Frey, 1983). Afirma Frey: «los individuos y los grupos llegarán a un acuerdo únicamente cuando no estén seguros de su propia posición futura en el proceso político-económico... La incertidumbre hace posible aceptar que los individuos son básicamente racionales y egoístas, y al mismo tiempo llegar a una visión ‘objetivizada’ de los problemas sociales» (Frey, 1983, p. 39)⁸.

Con este ángulo de visión, por tanto, la incertidumbre se nos muestra con la cara virtuosa que, junto a sus múltiples problemas e inconvenientes, también posee, pues proporciona «una fuente extraordinaria de cambio, que pudiera abrir la puerta a una salida en positivo de la situación de profunda crisis» (Costas y Arias, 2022, p. 47).

5. CONCLUSIÓN

Una excepcional reunión de razones coyunturales y estructurales, unas de corto plazo y de largo aliento temporal las otras, está detrás de una de las características más destacadas de la economía de nuestro tiempo: la incertidumbre radical o knightiana. A lo largo de los tres últimos lustros, por un lado, se han ido acumulando crisis inesperadas de todo tipo (desde la gran crisis financiera a la pandemia y la nueva inflación); y por otro, aún más importante, se han gestado algunas tendencias profundas y muy disruptivas en la dinámica profunda de la economía internacional (la llamada doble transición o los cambios en la globalización).

En ese entorno de incertidumbre, la idea de política económica ha ido experimentando algunos cambios relevantes. La necesidad de afrontar situaciones nuevas y sorpresivas llevó en diferentes momentos a introducir virajes absolutos a las políticas en vigor, dando lugar a nuevas formulaciones, en muchos casos de carácter casi experimental. Ocurrió en una importante medida con las políticas monetarias y también, aunque con intensidad menor, con las fiscales.

⁸ Una lógica parecida está detrás del razonamiento a favor del «cálculo del consenso» y la construcción de una teoría de la política económica constitucional, por parte de James Buchanan. Se trata, curiosa o quizá paradójicamente, de unos argumentos muy influyentes sobre la idea de política económica en el período 1980-2008 y que sin embargo en el actual proceso de reconstrucción parecen quedar cada vez más desplazados. Sobre este punto, véase, sobre todo, Brennan y Buchanan (1985).



Pero más allá de esos cambios que pueden considerarse circunstanciales o motivados en razones de pura urgencia (aunque en todo caso dieron lugar a notables esfuerzos por «repensar la política macroeconómica», que han traído consigo un más que interesante rastro bibliográfico), la noción de política económica se ha transformado considerable y significativamente sobre tres ejes fundamentales: la presencia de una problemática trama de vínculos entre la economía y la política democrática (que hace urgente y pone en valor los análisis de economía política); una nueva relación entre los ámbitos público y privado, entre los Estados y los mercados, que es consecuencia tanto de razones de hecho como de una legitimación intelectual renovada de los primeros; y una también nueva y un tanto contradictoria temporalidad de la formación de políticas (obligada más que nunca a introducir la prospección a largo plazo, pero sujeta a continuas revisiones y vuelcos a corto). Sobre esos tres ejes se levanta lo que podemos considerar un ambicioso, aunque aún en gran medida indeterminado (el vector de incertidumbre está aquí también presente) proceso de reconstrucción de la política económica. En ella apuntan a tener papeles destacados una política de oferta de signo muy diferente a la del pasado y el objetivo de distribución de la renta.

En este trabajo se han mostrado la orientación, posibilidades y límites de ese proceso de reconstrucción, que forma parte –y parte importante– de un cambio de carácter aún más esencial: la puesta en marcha de un nuevo contrato social que impulse la vertebración, refuerce los ascensores sociales y reduzca el malestar. Se advierte que la simultaneidad y complejidad de las dinámicas de cambio estructural puede representar un obstáculo decisivo para que finalmente esos cambios se sustancien; pero con la digitalización masiva, la descarbonización y una cierta desglobalización se abren también extraordinarias ventanas de oportunidad. En ese sentido, la presencia de un denso «velo de la ignorancia», asociado al contexto de incertidumbre radical, genera incentivos para la búsqueda de un consenso básico, única forma de que ese nuevo contrato (y esa nueva idea de la política económica) pueda realmente avanzar.

RECIBIDO: 19-12-2022; ACEPTADO: 30-1-2023

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2013). Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27, 2: 173-192. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.27.2.173>.
- AGHION, P., ANTONIN, C. y BUNEL, S. (2020). *Le pouvoir de la destruction créatrice*. Editions Ódile Jacob (v.e., Deusto, 2021).
- ARIAS, X.C. (2020). Finanzas-relámpago y política económica. *Revista Internacional de Política Económica, IREP*, 2(1), 24-45. <https://doi.org/10.7203/IREP.2.1.17748>.
- ARIAS, X.C. (2021). Economía española: Las instituciones importan. *Papeles de Economía Española*, (168), 2-189.
- ARIAS, X.C. y COSTAS, A. (2021). *Laberintos de la prosperidad*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- BLANCHARD, O. y SUMMERS, L. (2017, octubre, 8). Rethinking stabilization policy: Back to the future. *Peterson Institute for International Economics*. <https://piie.com/events/rethinking-macroeconomic-policy>.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1985). *The Reasons of Rules*. Cambridge University Press.
- COSTAS, A. y ARIAS, X.C. (2022). «Tras la gran parada: Transformaciones disruptivas y nuevo contrato social», en R. Garrido-Yserte y T. Mancha (eds.), *Repensar el futuro. Tendencias y desafíos de una economía pos-COVID*. Catarata, Madrid.
- COYLE, D. (2021). *Cogs and Monsters: What Economics Is, and What It Should Be*. Princeton University Press.
- FREY, B. (1983). *Para una política económica democrática*. Alianza, Madrid.
- FUKUYAMA, F. (2022). *Liberalism and Its Discontents*. Profile Books (v. e., Deusto, 2022).
- GASPAR, V., MEDAS, P. y PERRELLI, R. (2021). Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Ministerio de la Presidencia. <https://bit.ly/2UE3tur>.
- KNIGHT, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin, Boston.
- MAZZUCATO, M. (2021). *Mission Economy*. Penguin (v.e. Taurus, 2021).
- OSTRY, J., BERG, A. y TSANGARIDES, C. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. *International Monetary Fund, IMF Staff Discussion Note*. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Redistribution-Inequality-and-Growth-41291>.
- RAWLS, J. (1971). *A theory of Justice*. Harvard University Press. Cambridge-Mass. (v. e. FCE, 2006)
- RODRIK, D. (2022). The New Productivism Paradigm? *Project Syndicate*, 5/7. <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-productivism-economic-policy-paradigm-by-dani-rodrik-2022-07?barrier=accesspaylog>.



