

Daron Acemoglu

El Estado Post-COVID

Project Syndicate, 5 de junio de 2020.

CAMBRIDGE (USA) – El mundo está experimentando uno de los momentos más transformadores de los últimos 75 años. Las consecuencias sociales, económicas y políticas de la crisis COVID-19 ya han sido verdaderamente trascendentales, y lo más probable es que sólo hayan empezado a sentirse. En los Estados Unidos, más de 40 millones de trabajadores han presentado demandas por desempleo desde mediados de marzo, y cada vez más familias están siendo empujadas al borde de la pobreza. En todo el mundo, millones más se enfrentan a condiciones aún más precarias, y se espera que entre 40 y 60 millones de personas caigan por debajo del umbral de pobreza extrema de menos de 1,90 dólares al día. La mayoría de los gobiernos han demostrado ser peligrosamente poco preparados para la crisis, que ha puesto de manifiesto debilidades profundas en los sistemas de salud pública y seguridad social tanto en los países ricos como en los pobres. Las tensiones sociales y políticas que durante mucho tiempo han estado hirviendo a fuego lento justo debajo de la superficie del orden económico mundial han comenzado a hervir, como lo demuestra más vívidamente el protestas en los EE.UU. sobre el reciente asesinato de un hombre negro desarmado, George Floyd, por cuatro agentes de policía en Minneapolis.

Como se ha señalado ampliamente, el número inaceptablemente alto de muertes por COVID-19, especialmente en los Estados Unidos y el Reino Unido, están estrechamente ligados a los grotescos niveles de desigualdad en ambos países. Justo antes de que se golpeara la pandemia, entre el 12 y el 15% de la población estadounidense recibía asistencia alimentaria, más del 42% de los adultos calificados como obesos, casi el 9% de la población seguía sin seguro médico y el 20% estaban cubiertos por Medicaid (seguro de salud proporcionado por el gobierno para los pobres).

Ahora, debido a la pandemia, hemos sido testigos de una expansión del papel del gobierno en la economía a un ritmo y a una escala sin precedentes modernos. Irónicamente, a pesar de la polarización máxima y falta de confianza en las instituciones gubernamentales, muchos comentaristas preferirían que el estado tuviera aún más poder para regular el comportamiento, recopilar información privada y obligar a la gente a someterse a pruebas y cuarentena.

Primero como tragedia

Las condiciones en las que nos encontramos equivalen a lo que James A. Robinson y yo llamaríamos una "coyuntura crítica". En nuestro libro de 2012, *Why Nations Fail*, describimos escenarios históricos similares en los que la inestabilidad profundamente arraigada se presta a la posibilidad de un cambio institucional radical, pero sin ninguna claridad en cuanto a la probable dirección de ese cambio. Dependiendo de sus instituciones, estructuras de poder, líderes políticos y otros factores, las sociedades en tales momentos se embarcan en trayectorias radicalmente diferentes. La historia y las condiciones actuales sugieren cuatro posibilidades, cada una con implicaciones económicas, políticas y sociales muy diferentes.

El primero es el "negocio trágico como siempre", en el que, parafraseando a Karl Marx, la historia del presente disfuncional simplemente se repite. En este escenario, no hacemos

ningún esfuerzo serio para reformar nuestras instituciones en quiebra, o abordar las desigualdades económicas y sociales que se han convertido en endémicas. No fortalecemos el papel de la experiencia y la ciencia en la toma de decisiones, ni tomamos medidas para aumentar la resiliencia de nuestros sistemas económicos, políticos y sociales. Simplemente aceptamos la profundización de la polarización actual y el colapso de la confianza pública. Este camino es muy probable si nuestros líderes no entienden la gravedad del problema, o si no podemos organizarnos para exigirles las reformas necesarias.

No hace falta decir que las consecuencias de los negocios trágicos como de costumbre serían terribles. COVID-19 difícilmente será la última emergencia pública que nos enfrente durante este siglo, o incluso durante esta década, y habríamos heredado de la crisis actual un gobierno mucho más grande y poderoso que carece de la capacidad o la voluntad de utilizar sus recursos para hacer frente a los males sociales generalizados. Eso alimentaría un mayor descontento y alienación, porque la brecha percibida entre el poder del gobierno y su capacidad para abordar las necesidades de la gente se ampliaría.

La parte de la "tragedia" de este camino llegaría cuando nos demos cuenta de que los negocios como de costumbre no pueden durar. De una forma u otra, la política democrática comenzará a desmoronarse en las costuras, y algo aún peor que el nacionalismo populista probablemente surgiría para llenar el vacío.

¿Renovación con características chinas?

El segundo camino posible es "China-lite", que se ha vuelto cada vez más probable para el momento "Hobbesiano" que ahora estamos viviendo. Escribiendo en medio de la Guerra Civil Inglesa (1642-1651), Thomas Hobbes creía que cualquier población humana requiere un estado todopoderoso para mantener a los individuos a salvo unos de otros. La sociedad, argumentó, prosperaría si presentara su voluntad al Leviatán. En tiempos de profunda incertidumbre, cuando hay una necesidad de coordinación y liderazgo de alto nivel, el primer instinto de muchas personas es recurrir una vez más a las soluciones hobbesianas. En el caso de COVID-19, una de las lecciones más obvias de la crisis es que un gobierno poderoso es necesario para gestionar emergencias a gran escala. Pero, ¿cómo sería un gobierno así?

La China contemporánea es un ejemplo destacado. En este escenario, las democracias occidentales intentarían emular a China preocupándose menos por la privacidad y la vigilancia, al tiempo que permitirían un mayor control estatal sobre las empresas privadas. Después de todo, una de las narrativas estándar que han surgido de la pandemia es que la infraestructura preexistente de China para el espionaje y el control social le permitió responder al virus más rápido y mucho más eficazmente que Estados Unidos. También se podría imaginar a los ciudadanos de las economías avanzadas decidir que la gobernanza democrática es demasiado ineficiente o difícil de manejar para hacer frente a los desafíos de un mundo globalizado e interconectado.

Pero China-lite no tiene por qué venir por elección consciente; también podríamos tropezar con ella sin darse cuenta. La experiencia de las dos guerras mundiales del siglo XX muestra que una vez que el gasto y la tributación del gobierno se expanden, tiende a permanecer en esos niveles más altos.

Lo mismo ocurre con otras formas de poder estatal. En los Estados Unidos, una vez que el FBI y la CIA habían sido creados y investidos con capacidades de vigilancia y aplicación

de manera de largo alcance, había pocas posibilidades de que alguna de las agencias renunciara a esos poderes. A pesar de las reformas en la década de 1970, después de revelaciones de abuso generalizado y una investigación del Senado de los Estados Unidos, el estado de seguridad nacional de Estados Unidos se ha expandido dramáticamente desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Esto no quiere decir que un país como Estados Unidos pueda convertirse en China de la noche a la mañana. Pero podría llegar un momento en que poco a poco haya pasado un umbral sin marcar: cuando su régimen de vigilancia interna, las leyes y convenciones de privacidad y las políticas económicas empiecen a parecerse más a las de la China contemporánea que a la suya hace unas décadas. En este punto, Estados Unidos se habría convertido en una versión bastarda de China, porque probablemente todavía carecería del nivel de capacidad estatal que se ha desarrollado en China a lo largo de dos milenios y medio.

Por ejemplo, una gobernanza menos democrática podría ir de la mano de una acción burocrática menos eficaz y arbitraria en muchos ámbitos. En lugar del sofocante pero generalmente competente despotismo del estado chino, Estados Unidos podría terminar operando como un Departamento digital hipertráfico de Vehículos Motorizados (DMV, por sus datos, por sus cuentas, por sus alrededores), una de las burocracias más notoriamente ineficientes que se encuentran en los 50 estados de Estados Unidos, tal vez con interrupciones aleatorias de las cuentas presidenciales de Twitter. Inevitablemente, este tipo de estado fallaría, desencadenando dinámicas de finales similares a las asociadas con el escenario de "negocios trágicos como de costumbre".

Así Spake Zuckerberg

La tercera trayectoria conduce al dominio tecnológico o a la "servidumbre digital". Volviendo al ejemplo de Estados Unidos, imagine que Estados Unidos, como sociedad, reconoció la necesidad de una coordinación generalizada, pero perdió aún más confianza en el gobierno y las instituciones públicas, debido a la espectacular incapacidad de la administración Trump para manejar la crisis COVID-19. Más o menos por defecto, los estadounidenses en cambio llegarían a confiar en empresas privadas como Apple y Google, que podrían intervenir para administrar las pruebas, el rastreo de contactos y otras medidas de respuesta a la pandemia de manera mucho más eficiente de lo que el gobierno ha hecho.

De hecho, Apple y Google ya han anunciado una asociación para rastrear contactos virales a través de dispositivos móviles iOS y Android. Los mismos gigantes tecnológicos ya están ofreciendo las innovaciones creativas necesarias para sostener muchas formas de actividad económica durante los períodos de encierro y distanciamiento social. Más allá de la mejora de las opciones de comunicación y entretenimiento en línea para evitar que el público se aburra, la inteligencia artificial y los avances en las tecnologías de automatización prometen permitir que las fábricas, las plantas de procesamiento de carne y muchos otros sitios críticos de producción sigan operando a escala.

A medida que más y más de estas tecnologías llegan a parecer indispensables, las empresas privadas detrás de ellas acumularán más poder; y en ausencia de una alternativa viable basada en el Estado, el público podría expresar pocas objeciones. Las mismas empresas, por supuesto, seguirán recopilando datos personales y manipulando el comportamiento de los usuarios, pero tendrán aún menos de qué preocuparse por el gobierno, que se convertiría

en una especie de sirviente subordinado a Silicon Valley.

Con el tiempo, los campeones de la economía pandémica crecerían mucho, mucho más, exacerbando las condiciones preexistentes como el aumento de la desigualdad. Silicon Valley entonces propondría sus propias soluciones, presionando por una renta básica universal, escuelas chárter y más gobierno electrónico. Pero en la medida en que estas medidas se limitarían a pintar sobre los problemas subyacentes, es probable que conduzcan a un descontento y frustración aún más amplios con el tiempo. ¿Se conformarán las crecientes filas de sujetos desempleados por una miseria mensual en ausencia de perspectivas económicas reales? Probablemente no. A largo plazo, el tercer camino llegaría al mismo destino distópico que los dos primeros.

El Estado de Bienestar Nuevo

Afortunadamente, la cuarta opción – "estado de bienestar 3.0" – podría conducir hacia un horizonte más brillante. La primera iteración del estado de bienestar surgió de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. En los Estados Unidos, contó con pólizas como la seguridad social y el seguro de desempleo, y más tarde recibió un ascenso de clase importante con programas adicionales como Medicaid y Medicare (seguro de salud del gobierno para mayores de 65 años) en la década de 1960.

La segunda versión llegó en la década de 1980, después de la llegada al poder de Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido y, posteriormente, el colapso de la Unión Soviética. En muchas partes de Occidente, y particularmente en los EE.UU. y el Reino Unido, el estado de bienestar 2.0 ascendió a una rebaja – una iteración debilitada y menos eficaz de lo que había venido antes, con muchas protecciones antiguas, como los sindicatos, ahuecadas o esterilizadas.

Para anticipar lo que podría y debe venir a continuación, uno debe comenzar con una comprensión de las necesidades actuales. Es evidente que muchas economías avanzadas necesitan una red de seguridad social más fuerte, una mejor coordinación, una regulación más inteligente, un gobierno más eficaz, un sistema de salud pública significativamente mejorado y, en el caso de los Estados Unidos, formas más fiables y equitativas de seguro de salud.

Casi todos están de acuerdo en que los gobiernos necesitan asumir más responsabilidades, a la vez que se vuelven más eficientes. También es seguro suponer que la expansión de la era pandémica en el gasto, la regulación, la provisión de liquidez y otras intervenciones se volverá permanente hasta cierto punto (aunque eventualmente tendrá que incluir también la ampliación de la fiscalidad). Pero este gobierno más grande sería fundamentalmente diferente del estado del DMV en el escenario de China-lite. A medida que el Estado se fortalezca, también lo harían las instituciones democráticas y los mecanismos de participación política adecuados para monitorear sus acciones y hacer que sea responsable.

Sin duda, los otros tres escenarios siguen siendo posibles, y el estado de bienestar 3.0 podría ser un deseo. Sin embargo, vale la pena señalar que algo muy similar ha sucedido antes. Como Robinson y yo mostramos en nuestro libro más reciente, *The Narrow Corridor*, este cuarto camino es la forma más común y directa de lograr la verdadera capacidad del Estado, la democracia y la libertad al mismo tiempo.

El auge del estado de bienestar 1.0 ilustra claramente esta dinámica (así como el fracaso del

estado de bienestar 2.0 demuestra lo que puede suceder cuando se persigue la eficiencia a expensas de una compra social más amplia). Antes de la década de 1930, no había mucha red de seguridad social en ninguna parte del mundo, y la capacidad regulatoria del gobierno era limitada. Pero la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial cambiaron todo eso.

En 1942, William Beveridge de la London School of Economics lideró un comité gubernamental en la redacción del ahora famoso *Beveridge Report*, que ofrecía una visión para un estado de bienestar británico de posguerra que garantizara la seguridad social, la atención médica y otros bienes básicos a todos los ciudadanos.

Algunos críticos en ese momento reaccionaron a estas propuestas con horror. El economista Friedrich von Hayek, entonces un nuevo emigrante de Viena que enseñaba en la LSE, vio el estado de bienestar moderno como un paso hacia el totalitarismo. A su juicio, el papel de los gobiernos en el control de los mercados y la fijación de los precios previstos en el *Informe Beveridge* pondría a la sociedad en "el camino hacia la servidumbre".

Pero Hayek se equivocó. Primero en Suecia a partir de 1932, y luego en el resto de Escandinavia, Europa Occidental y Estados Unidos, el estado asumió más responsabilidades y se hizo más grande, pero la democracia se profundizó y la participación política popular se expandió.

El único camino a seguir

Hoy hay un acuerdo cada vez mayor en que necesitamos instituciones mejores y más responsables, así como una forma más equitativa de compartir los beneficios del progreso tecnológico y la globalización. Voces de izquierda y derecha argumentan, no irrazonablemente, que el juego está amañado para beneficiar a una cohorte pequeña pero poderosa y bien conectada en la parte superior de la pirámide de ingresos y riqueza.

Especialmente ahora que el mundo está acosado por una pandemia, se está realizando cada vez más la comprensión de que nuestros sistemas son demasiado frágiles y vulnerables a los desafíos del siglo XXI. Incluso si muchos países están lejos de llegar a un consenso sobre cómo sería un futuro mejor, reconocer el problema es siempre el primer paso hacia la construcción de algo mejor.

La creencia en la posibilidad de un nuevo y mejor estado de bienestar no es una fantasía. Pero sería ingenuo suponer que se producirá fácilmente, y mucho menos emerger por sí solo. Los esfuerzos para fortalecer la democracia y la rendición de cuentas deben ir de la mano de una expansión de las responsabilidades del Estado. Lograr el equilibrio adecuado sería difícil incluso en el mejor de los momentos.

En un momento de polarización sin precedentes, de desmoronamiento de las normas democráticas y de disminución de la capacidad institucional, un estado de bienestar reformado y renovado es un orden de hecho. Pero al igual que la generación de la Segunda Guerra Mundial, no tenemos otra opción que intentarlo.

Daron Acemoglu, profesor de economía en el MIT, es coautor (con James A. Robinson) de *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* and *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*.