

Imprimir

Bueno, ha ocurrido esto.

Hay quienes se sienten frustrados por la renuncia al salario mínimo, la reducción del seguro de desempleo, la desgravación fiscal por hijo que debería haber sido una ayuda universal por hijo, el hecho de que la mayoría de las cosas buenas se eliminen gradualmente en los próximos uno o dos años.

Del otro lado están los que lo ven como una ruptura decisiva con el neoliberalismo. Tanto el gobierno de Clinton como el de Obama entraron en funciones con ambiciosos planes de gasto, para luego abandonarlos o reducirlos drásticamente (respectivamente), y adoptar en su lugar una política de austeridad y reducción del déficit. Desde este punto de vista, el hecho de que el gobierno de Biden no sólo haya conseguido impulsar un aumento del gasto público cercano al 10% del PIB, sino que lo haya hecho sin ninguna promesa de reducción del déficit a largo plazo, sugiere un cambio fundamental.

Personalmente, comparto esta segunda perspectiva. Me sorprenden menos las formas en que se recortó el proyecto de ley que la profundidad con la que rompe con el modelo Clinton-Obama. El hecho de que personas como Lawrence Summers hayan sido ignoradas en favor de progresistas como Heather Boushey y Jared Bernstein, y que los halcones del déficit como el Comité para un Presupuesto Federal Responsable hayan quedado gritando irrelevantemente desde los márgenes, no es sólo gratificante como espectáculo. Sugiere un gran movimiento en el centro de gravedad de los debates de política económica.

Realmente parece que, en las grandes cuestiones macroeconómicas, nuestro lado está ganando.

Para que quede claro, el proyecto de ley no se aprobó porque algunos economistas argumentaran convencieran a otros economistas. Fue un resultado político impulsado por las condiciones y el trabajo político. Lo más evidente es que es difícil imaginar este gobierno de Biden sin las dos campañas de Sanders que lo precedieron. (En el discurso del presidente tras la firma de la ley, Bernie fue la primera persona a la que se atribuyó el mérito). Si es

cierto, como se ha informado, que Schumer mantuvo la ampliación de las prestaciones de desempleo en el proyecto de ley sólo por amenazar a Manchin de que la cosa no se aprobaría en la Cámara sin ellas, entonces la Escuadra también merece mucho crédito.

Aun así, desde mi rincón parroquial, es interesante pensar en la teoría económica que implica el proyecto de ley. Implícitamente, me parece, representa una gran ruptura con la ortodoxia imperante.

Durante la última generación, los debates sobre política macroeconómica se han basado en una especie de catecismo de libro de texto que dice algo así: “A largo plazo, el PIB potencial crece a un ritmo basado en factores del lado de la oferta: demografía, crecimiento tecnológico y cualquier institución que pensemos que influye en la inversión y la participación de la población activa. A corto plazo, hay acontecimientos aleatorios que pueden hacer que el gasto real se desvíe del potencial, lo que se reflejará en una mayor o menor tasa de inflación. Estas fluctuaciones son más o menos simétricas, tanto en frecuencia como en coste. La labor del banco central es ajustar los tipos de interés para minimizar la magnitud de estas desviaciones. La mejor medida a corto plazo de lo cerca que está la economía de su potencial es la tasa de desempleo; en cualquier momento, hay un nivel mínimo de desempleo compatible con la estabilidad de los precios. Suavizar estas fluctuaciones tiene beneficios reales a corto plazo, pero ningún efecto sobre el crecimiento a largo plazo. El equilibrio presupuestario del gobierno, por su parte, no debe utilizarse para estabilizar la demanda, sino que debe mantenerse a un nivel que garantice una ratio de deuda estable o decreciente; los grandes déficits fiscales pueden ser muy costosos. Por último, aunque puede ser necesario estabilizar el gasto global de la economía, esto debe hacerse de forma que se minimicen las “distorsiones” del patrón de actividad económica y, en particular, que no se reduzca el incentivo al trabajo.”

Los debates políticos -aunque no los libros de texto- se han alejado de este catecismo durante un tiempo. La Nueva Visión de la Política Fiscal de Jason Furman es un ejemplo que señalo a menudo; también se puede ver en muchas declaraciones de Powell y otros funcionarios de la Fed, como he comentado aquí y aquí. Pero estas, obviamente, son sólo

declaraciones. El tamaño y el diseño de ARPA es un rechazo más consecuente de este catecismo. Sin ser descrito como tal, es un reconocimiento decisivo de media docena de puntos que los que estamos en el lado izquierdo del debate macroeconómico hemos estado haciendo durante años.

1. La tasa oficial de desempleo siempre es una guía poco fiable del verdadero grado de holgura del mercado laboral y especialmente en las recesiones. La mayor parte del movimiento de entrada y salida del empleo corresponde a personas que no se cuentan oficialmente como desempleadas. Para evaluar la holgura del mercado de trabajo también deberíamos fijarnos en la relación empleo-población, así como en medidas más directas del poder de negociación de los trabajadores, como las tasas de abandono y los aumentos salariales. Según estas medidas, la situación de Estados Unidos antes de la pandemia seguía siendo muy inferior a la de finales de los años 90. En términos más generales, no existe una fuerza laboral bien definida, sino un suave gradiente de proximidad al empleo. Los desempleados de corta duración son los más cercanos, seguidos por los desempleados de larga duración, los empleados que buscan trabajo adicional, los trabajadores desanimados, los trabajadores desfavorecidos por los empleadores debido a su origen étnico, sus credenciales, etc. Más allá están las personas cuyo derecho al producto social no se ejerce normalmente mediante el trabajo remunerado - jubilados, discapacitados, cuidadores a tiempo completo - pero que podrían llegar a hacerlo si las condiciones del mercado laboral fueran lo suficientemente favorables.

2. El equilibrio de los riesgos macroeconómicos no es simétrico. No vivimos en una economía que fluctúa en torno a una senda de crecimiento a largo plazo, sino en una que cae periódicamente en recesiones o depresiones. Estas recesiones son una categoría distinta de acontecimientos, no un “choque” aleatorio a la producción o al gasto deseado. La actividad económica es un complejo problema de coordinación; hay muchas maneras de que falle o se interrumpa y que den lugar a una caída del gasto, pero no hay realmente ninguna manera de que se acelere bruscamente. (No hay “shocks positivos” en el mismo sentido que hay muchos venenos, pero no hay medicamentos milagrosos). Es fácil imaginar acontecimientos en el mundo real que puedan hacer que las empresas recorten bruscamente sus planes de

inversión, pero no que los hagan aumentar de forma repentina e inesperada. En las economías reales, los déficits de demanda son mucho más frecuentes, persistentes y perjudiciales que el recalentamiento. Y en la medida en que este último es un problema, es mucho más fácil interrumpir el flujo de gasto que reiniciarlo.

3. La existencia de histéresis es una razón importante por la que los déficits de demanda son mucho más costosos que el efecto de sobre-reacción. La sobre-reacción puede tener costes a corto plazo en forma de mayor inflación, precios de los activos inflados y una redistribución de la renta hacia factores relativamente escasos (por ejemplo, el suelo urbano), pero también está asociado a un aumento a largo plazo de la capacidad productiva, que puede acabar cerrando la brecha inflacionista por sí sola. Por otro lado, los déficits conducen a una reducción de la producción potencial, por lo que pueden autoperpetuarse a medida que el PIB potencial disminuye. La histéresis también significa que no podemos contar con que la economía vuelva a su tendencia a largo plazo por sí sola: las grandes caídas de la demanda pueden persistir indefinidamente a menos que se compensen con algún gran impulso exógeno de la demanda. Lo que a su vez significa que las estimaciones estándar de la producción potencial subestiman la capacidad de la producción para responder a un mayor gasto.

4. Una economía de pleno empleo o de alta presión tiene beneficios que van mucho más allá de los beneficios directos de una mayor renta y producción. La histéresis forma parte de ello: el pleno empleo es un acicate para la innovación y un crecimiento más rápido de la productividad. Pero también hay importantes implicaciones para la distribución de la renta. Los más desfavorecidos en el mercado laboral son los que más se benefician de un desempleo muy bajo. La experiencia de la Segunda Guerra Mundial, y la posterior evolución de la brecha salarial racial, sugiere que, históricamente, los mercados laborales ajustados y sostenidos han sido la fuerza más poderosa para cerrar la brecha entre los salarios de los negros y los blancos.

No estoy seguro de hasta qué punto los miembros de la administración y del Congreso utilizaron estos argumentos para elaborar el proyecto de ley. Pero incluso si no se

argumentaron explícitamente, alguna mezcla de ellos se desprende lógicamente de la voluntad de aprobar algo mucho mayor de lo que implicarían las estimaciones convencionales de la brecha de producción. Alguna mezcla de ellos también debe subyacer a las repetidas declaraciones de que no podemos hacer demasiado, sólo demasiado poco, y del reconocimiento de que los costes de un estímulo inadecuado en 2009 no fueron sólo una menor producción durante uno o dos años, sino un período prolongado de crecimiento lento y estancamiento de los salarios. Cuando Schumer dice que en 2009 “recortamos drásticamente el estímulo y permanecemos en recesión durante cinco años”, está defendiendo un modelo de histéresis, aunque no utilice la palabra.

En otros puntos hay una relación más directa entre el debate sobre el proyecto de ley y el cambio de visión económica que implica.

5. La deuda pública no importa. Tal vez me lo haya perdido, pero por lo que veo, en el impulso del Plan de Rescate ni la administración ni los líderes del Congreso hicieron siquiera un gesto hacia la reducción del déficit, ni siquiera un comentario de rigor acerca de que podría ser deseable en principio o a largo plazo. La palabra “déficit” no parece haber aparecido en ninguna declaración oficial del presidente desde principios de febrero, e incluso entonces fue en forma de “es un error preocuparse por el déficit”. Su guía para de político avisado sugiere apropiados “sí, pero” al Plan de Rescate: demasiada demanda causará inflación o, alternativamente, que la demanda se colapsará una vez que el gasto termine. Nada sobre la deuda. Las cosas pueden cambiar, por supuesto, pero por el momento es sorprendente lo completamente que hemos ganado en esto.

6. Los incentivos laborales no importan. Durante décadas, las medidas de asistencia social en EE.UU. han sido cuidadosamente diseñadas para garantizar que no ampliaran las opciones de las personas más allá del trabajo asalariado. El compromiso de mantener los incentivos al trabajo era lo suficientemente fuerte como para justificar la supresión efectiva de todas las ayudas en metálico a las familias que no tuvieran a nadie con un empleo remunerado, lo que por supuesto incluye a los más pobres. El seguro de desempleo pandémico de 600 dólares fue un cambio radical: llegar a todos los que estaban sin trabajo tuvo prioridad sobre

asegurar que nadie quedara en mejor situación de la que tendría con un empleo.

La evidencia empírica de que esto no tuvo ningún efecto sobre el empleo es informativa sobre los programas de apoyo a los ingresos en general. Obviamente, 300 dólares es menos que 600, pero mantiene la prioridad de una amplia elegibilidad. Del mismo modo, al permitir que las familias sin salario obtengan la totalidad de la prestación, al hacer que la desgravación fiscal por hijos sea totalmente reembolsable, se abandonan de hecho los incentivos al trabajo como principio de diseño (aunque en ese momento sería mejor hacerla simplemente como una prestación universal por hijos). Como mucha gente ha señalado, esto es al menos un giro de 180 grados respecto a la “reforma del bienestar” de la era Clinton.

7. El gasto directo y visible es mejor que el gasto indirecto o el destinado a modificar los incentivos. Para cualquiera que recuerde los debates sobre la ARRA al inicio de la administración Obama, es sorprendente lo mucho que el Plan de Rescate se inclina por los pagos directos y visibles a los hogares. El plan para permitir que el crédito fiscal por hijos se pague en cuotas mensuales puede tener algunos problemas (y, de nuevo, ciertamente funcionaría mejor si fuera un subsidio fijo en lugar de un crédito fiscal), pero lo interesante aquí es que refleja la opinión de que hacer los pagos más visibles es algo bueno, no malo.

En otras áreas el marco conceptual no ha avanzado tanto como yo hubiera esperado, aunque estamos progresando:

8. La comprobación de los medios de vida es costosa e imprecisa. Como Claudia Sahm, Matt Bruenig y otros han argumentado enérgicamente, hay una gran desconexión entre la forma en que se discute la comprobación de medios y la forma en que realmente funciona. Cuando se habla en abstracto de las ventajas del gasto basado en los ingresos, se da por sentado que conocemos los ingresos de cada hogar y que podemos asignar el gasto con precisión a los distintos grupos de ingresos. Pero cuando llegamos a ponerlo en práctica, nos encontramos con que la principal medida de los ingresos que utilizamos se basa en los registros fiscales de uno o dos años antes; hay muchos casos en los que el concepto de ingresos relevante no es obvio; y la necesidad de documentar los ingresos crea costes e incertidumbres sustanciales para los beneficiarios. Aumentar los umbrales de ingresos para

cosas como la desgravación fiscal por hijos es positivo, pero la otra cara de la moneda es que, una vez que el umbral es lo suficientemente alto, es perverso hacer una prueba de recursos: para excluir a un número relativamente pequeño de familias con altos ingresos, se corre el riesgo de que muchas familias con ingresos más bajos queden fuera.

9. La debilidad de la demanda es un problema permanente, no sólo a corto plazo. La crítica más seria al ARPA es, en mi opinión, que muchas de sus disposiciones están programadas para desaparecer progresivamente en fechas concretas, cuando podrían ser permanentes (el crédito fiscal por hijos) o estar vinculadas a las condiciones económicas (las disposiciones del seguro de desempleo). Esto sugiere una visión implícita de que los problemas de la debilidad de la demanda y la inseguridad de los ingresos son específicos de la coronación, más que formas agudas de una condición crónica. Esto no pretende ser una crítica a los que elaboraron el proyecto de ley: puede que sea cierto que una desgravación fiscal infantil permanente no podría aprobarse en las condiciones actuales.

Sin embargo, los argumentos en apoyo de muchas de las disposiciones no son específicos de la pandemia, y claramente implican que estas medidas deben ser permanentes. Si la desgravación fiscal por hijo reducirá la pobreza infantil a la mitad, ¿por qué querría hacerlo sólo durante un año? Si una parte sustancial del Plan de Rescate debería ser permanente, eso implica un flujo de gasto público permanentemente mayor. Hay que argumentar a favor de esto.

10. El sector público tiene capacidades de las que carece el sector privado. Aunque el ARPA de Biden es un gran paso adelante con respecto al ARRA de Obama en muchos aspectos, algo que tienen en común es una relativa falta de provisión pública directa. Las medidas de salud pública son una excepción, por supuesto, y la ayuda a los gobiernos estatales y locales -un grato contraste con la ARRA- es gasto público en un punto, pero la gran mayoría del dinero va a impulsar el gasto privado. Esto no es necesariamente algo malo en este contexto específico, pero sugiere que, a diferencia del caso de la deuda pública, los obstáculos institucionales e ideológicos para cambiar las actividades de la provisión lucrativa a la pública son todavía formidables.

Mi objetivo al enumerar estos puntos no es, para que quede claro, juzgar el proyecto de ley en un sentido u otro. En el fondo, creo que es una gran victoria y una clara señal de que las elecciones importan. Pero lo que me interesa en este artículo es pensar en lo que dice sobre cómo está cambiando el pensamiento sobre la política económica, y cómo esos cambios podrían proyectarse en la teoría económica.

¿Cómo sería una macroeconomía que supusiera que la economía está normalmente muy por debajo de las limitaciones de la oferta en lugar de alcanzar el potencial por término medio, o que fuera agnóstica en cuanto a la existencia de un nivel significativo de producción potencial? ¿Cómo sería si pensáramos que los cambios en la producción inducidos por la demanda son persistentes, en ambas direcciones? Sin la suposición de una tendencia determinada por la oferta a la que la producción siempre converge, no está claro que haya un largo plazo significativo. ¿Podemos tener una teoría macroeconómica que prescindiera de eso?

Una idea que me parece atractiva es pensar que la oferta limita la *tasa de crecimiento* de la producción, en lugar de su nivel. Esto encajaría con algunos hechos observables importantes sobre el mundo: no sólo que los cambios inducidos por la demanda en la producción son persistentes, sino también que el empleo tiende a crecer (y el desempleo tiende a caer) a un ritmo constante a través de las expansiones, en lugar de una rápida recuperación y luego un retorno a la tendencia a largo plazo. La idea de que existe una relación empleo-población demográficamente fija a largo plazo se opone a los grandes cambios en las tasas de empleo dentro de los grupos demográficos. Me parece que es mejor pensar que existe un límite máximo en la tasa de crecimiento del empleo -por ejemplo, el 1,5% o el 2% anual- sin ningún proceso de ajuste especial; un crecimiento más rápido requiere la incorporación de nuevas personas a la población activa, lo que normalmente requiere un crecimiento más rápido de los salarios y también implica diversas fricciones a corto plazo. Pero, una vez que el fuerte crecimiento genera una mayor fuerza de trabajo, no hay razón para que vuelva a su antigua tendencia.

En términos más generales, pensar en las restricciones de la oferta en términos de tasas de

crecimiento en lugar de niveles nos permitiría dejar de pensar en el lado de la oferta en términos de una economía abstracta no monetaria “dotada” de ciertos recursos productivos, y empezar a pensar en ella en términos de la capacidad de coordinación de los mercados. Estoy seguro de que esta es la dirección correcta. Pero hay que elaborar un modelo adecuado antes de que esté listo para los libros de texto.

El modelo de manual sobre los mercados laborales que todavía enseñamos justifica un enfoque en la “flexibilidad”, donde los salarios reales están determinados por la productividad y una posición más fuerte para el trabajo sólo puede conducir a una mayor inflación o desempleo. En cambio, necesitamos un modelo en el que la posición relativa de la mano de obra afecte tanto a los salarios reales como a los nominales, y en el que un crecimiento más rápido de los salarios pueda ser absorbido por un crecimiento más rápido de la productividad o una mayor participación de los salarios de forma tan plausible como por un aumento de los precios.

O, de nuevo, ¿cómo pensamos en la deuda pública y en el déficit una vez que abandonamos la idea de que una relación constante entre la deuda y el PIB es una restricción dura? Una posibilidad es que pensemos que el déficit importa, pero la deuda no, al igual que ahora pensamos que la tasa de inflación importa, pero el nivel de precios absoluto no. A las generaciones anteriores de economistas, la idea de que los precios pudieran subir eternamente sin límite les habría parecido una locura. Pero hoy nos parece perfectamente razonable, siempre que la subida en un periodo determinado no sea demasiado grande. Tal vez lleguemos a la misma opinión sobre la deuda pública. En la medida en que nos preocupemos por el coeficiente de deuda, debemos destacar el hecho de que su crecimiento en el tiempo depende tanto de los intereses, la inflación y las tasas de crecimiento como de los nuevos préstamos. Por el momento, el hecho de que los tipos de interés sean mucho más bajos que las tasas de crecimiento es suficiente para convencer a la gente de que las preocupaciones del pasado eran exageradas. Pero para considerar esto como una solución permanente y no contingente, necesitamos, al menos, deshacernos de la idea de un tipo de interés natural.

En resumen, al igual que una generación de la teoría macroeconómica dominante fue reconvertida en un argumento a posteriori a favor de un banco central con objetivos de inflación, lo que necesitamos ahora son manuales y teorías que pongan de manifiesto, sistematicen y generalicen el razonamiento que justifica una gran expansión del gasto público, sin limitaciones por las estimaciones convencionales del producto potencial, la deuda pública o la necesidad de preservar los incentivos del mercado laboral. Las circunstancias del año pasado son obviamente excepcionales, pero eso no significa que no puedan convertirse en la base de una regla general. Durante la última generación, la teoría macroeconómica ha sido en gran medida una parábola abstraída de los años 70, cuando los altos tipos de interés (supuestamente) nos salvaron de la inflación. Con suerte, quizá la próxima generación aprenda la macroeconomía como una parábola de nuestra propia época, cuando los grandes déficits nos salvaron del estancamiento secular y del coronavirus.

J. W. Mason, Es profesor de economía en el John Jay College de la City University de Nueva York y miembro del Instituto Roosevelt.

Fuente:

<https://www.sinpermiso.info/textos/el-plan-de-rescate-estadounidense-como-teoria-economica>

Foto tomada de:

<https://www.sinpermiso.info/textos/el-plan-de-rescate-estadounidense-como-teoria-economica>