

Lecturas largas

Hacia una nueva constitución fiscal

10 de julio de 2020 | **MARIANA MAZZUCATO, ROBERT SKIDELSKY**

LONDRES - La pandemia COVID-19 ha tenido un impacto inmenso, impredecible y duradero en las economías de todo el mundo. Como resultado, se ha dado a los gobiernos la oportunidad –y un imperativo– de replantearse el papel y el propósito de la política fiscal.

Un nuevo enfoque se ha retrasado mucho tiempo. Desde la era de la primera ministra británica Margaret Thatcher y el presidente estadounidense Ronald Reagan, la ortodoxia económica prevaleciente ha negado efectivamente la posible función de inversión del estado y ha hecho que equilibrar el presupuesto sea un fin en sí mismo. Esta indiferencia tanto a la dirección como al nivel de la actividad económica hizo que el colapso del 2008-09 fuera casi inevitable, y la posterior prisa por la austeridad debilitó la recuperación. Ahora, el colapso simultáneo de la oferta y la demanda tras la llegada del COVID-19 ha hecho que la ortodoxia neoliberal sea doblemente insostenible.

Sin embargo, hay pocas pruebas de que se esté llevando a cabo un nuevo pensamiento fiscal. Sí, se está desplegando financiación de emergencia. Pero a menos que este gasto esté estructurado, el resultado posterior a 2008 se repetirá, con la liquidez impulsando al alza los precios de los activos en los mercados financieros, pero haciendo poco para ayudar a la economía real.

En el Reino Unido, el Primer Ministro Boris Johnson puede aspirar al manto del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. Pero su promocionado "nuevo acuerdo" no se acerca a la escala o ambición del original de FDR. Ninguno de los gastos del gobierno anunciados hasta ahora va más allá del "trabajo de ambulancia".

Lo que la respuesta de emergencia ha puesto de relieve es el inmenso poder fiscal del Estado, que, cuando las circunstancias lo exigen, es perfectamente capaz de mantener a los hogares aprovisionados a través de un estancamiento de meses de la empresa privada. En consecuencia, el objetivo en los próximos meses y años no

debería ser desechar la economía de los subsidios lo antes posible, sino transformarla en una nueva asociación duradera entre el Estado, la empresa privada y los trabajadores.

Una nueva línea de base

Así como el camino para salir de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial requería colaboración política y la adopción de ideas que en las décadas de 1920 y 1930 se habían considerado radicales y "anti-negocios", también la recuperación post-pandemia debe ir más allá de la mera gestión de crisis. Es hora de abrazar la capacidad única y profunda del Estado para dirigir la vida económica en interés del bien común.

Después de todo, no faltan desafíos a largo plazo que requieran un liderazgo político proactivo e inversión pública impulsada por misiones. Frente a una ola de calor árticahistórica, la necesidad de reorientar la economía hacia un crecimiento limpio y sostenible nunca ha sido más urgente ni más evidente. Y aunque los llamamientos a un "Green New Deal" en la escala de la transformación socioeconómica de la Segunda Guerra Mundial ya habían ganado fuerza, la crisis COVID-19 ha demostrado que "negocios como de costumbre" no es apto para el propósito. Cuando se trata de empujar, los estados, no las empresas privadas, son los principales actores económicos.

Las dimensiones socioeconómicas y climáticas de la crisis actual son estrechamente relacionado. El legado de las *políticas de laissez-faire* había dejado sectores clave y grandes franjas de la fuerza laboral crónicamente infraempleadas e infravaloradas. Como ha demostrado el Comité del Cambio Climático del Reino Unido, la actual recesión económica es, por lo tanto, el momento perfecto para acelerar "la transición a una economía de emisiones más limpia y neta cero y fortalecer la resiliencia del país a los impactos del cambio climático".

Pero cualquier versión modernizada del New Deal debe incluir una nueva constitución fiscal. De lo contrario, no habrá garantía contra la reanudación de la ortodoxia financiera cuando se considere que la emergencia actual ha terminado.

Se debe dar al Estado un papel permanente y continuo en la orientación, estabilización y, si es necesario, en la transformación de la vida económica. Intervenir sólo en los malos tiempos para arreglar el sistema garantiza otra crisis. Por el lado de la oferta, debería prestarse más atención a orientar la producción hacia las necesidades de desarrollo a largo plazo, hacia una economía más sostenible, innovadora e inclusiva. Y por el lado de la demanda, es hora de reafirmar el compromiso keynesiano con el pleno empleo, estableciendo un sistema de garantía de empleo para garantizar que el capital humano no se desperdició ni se erosiona durante la transformación económica que se avecina.

Más al punto, un New Deal modernizado significa prestar tanta atención a la *dirección* del crecimiento como a su tasa. Significa inclinar activamente el campo de juego en una dirección más ecológica, lo que exige no sólo proyectos "preparados para palas" en infraestructura limpia, energía renovable y otras formas de descarbonización, sino también una visión de cómo diseñar y

coordinar dichos proyectos como parte de una nueva senda de crecimiento sostenible. También se necesitan nuevos incentivos para impulsar la inversión privada en la dirección correcta. Los impuestos, reglamentos y otras políticas públicas deben estar alineados para fomentar la planificación a largo plazo y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en toda la economía.

Este enfoque orientado a la misión para la gestión económica produciría una mayor explosión para el dinero del público, tanto disminuyendo el multiplicador negativo de cualquier desaceleración empresarial como aumentando el multiplicador positivo de cualquier repunte de negocios.

El estado hueco

Como John Maynard Keynes observó a mediados de la década de 1930, "la dificultad radica, no en las nuevas ideas, sino en escapar de las antiguas, que se ramifican, para los criados como la mayoría de nosotros hemos estado, en cada rincón de nuestras mentes". Hoy en día, el fracaso clave del modelo económico prevaleciente, particularmente en los Estados Unidos y el Reino Unido, ha sido su descuido de los bienes públicos. Si bien son esenciales para el buen funcionamiento de la economía, el sector privado carece de ningún incentivo para suministrarlos. Es por eso que Adam Smith argumentó en *The Wealth of Nations* que el Estado tiene el deber de proporcionar la infraestructura de la que se basa la economía de mercado. Y a medida que la lista de bienes públicos se expande para incluir el acceso a los datos y las tecnologías digitales, necesitamos ser más ambiciosos en cuanto a suministrar lo que los ciudadanos necesitan para prosperar.

Haz que tu bandeja de entrada sea más inteligente.

Seleccionar boletines

La ortodoxia contemporánea, sin embargo, subordina este deber al de equilibrar el presupuesto del gobierno. La responsabilidad de desarrollar los recursos reales de la economía simplemente se abandona en nombre de un imperativo financiero que, en realidad, sólo se aplica a los hogares. Si bien los hogares necesitan equilibrar los presupuestos a lo largo del tiempo, los gobiernos deberían crear presupuestos para equilibrar la economía, garantizando la plena utilización de la capacidad. Fundamentalmente, para resucitar la noción de bienes públicos, debemos asegurarnos de que no sean meras "correcciones" para las fallas del mercado, sino más bien elementos centrales en la interacción entre el gobierno y la empresa privada. Una lógica de mantenimiento del mercado estrecha debe dar paso a una lógica más proactiva de creación de mercado y de creación de mercado.

La ortodoxia prevaleciente se basa en dos supuestos supuestamente axiomáticos: que la inversión pública es una forma de despilfarro y, por lo tanto, debe reducirse al mínimo; y que las economías de mercado tienen una tendencia espontánea a lograr el pleno empleo (definido como la tasa "natural" de desempleo). De estos axiomas se deduce que sólo cuando los mercados no pueden

asignar recursos de manera eficiente se debe utilizar la inversión pública para suavizar las "fricciones".

La crisis financiera de 2008-09 ya puso de manifiesto la debilidad de este modelo. Entre 1975 y 2000, la inversión pública bruta como proporción del PIB en el Reino Unido disminuyó del 8,9% al 1,7%. Como resultado, más gastos de inversión se desplazó hacia la especulación, donde no sólo se desperdició sino desestabilizador, contribuyendo a una secuencia de crisis financieras.

La crisis COVID-19 ha hecho que los defectos del modelo ortodoxo sean aún más evidentes, sobre todo destacando la grave deficiencia de bienes públicos, desde la infraestructura sanitaria básica hasta los equipos de protección personal. La ortodoxia había prescrito la privatización, la protección por patente y la externalización de funciones gubernamentales críticas en casi todos los ámbitos pertinentes, desde la investigación y el desarrollo de la medicina y la tecnología hasta el transporte, la atención de la salud y la educación. Después de años de recortes del gasto, muchos gobiernos occidentales no estaban completamente preparados para manejar un shock como el que golpeó este año.

Tan pronto como surgió COVID-19, también lo hicieron los signos de podredumbre, desde las brechas en las cadenas de suministro capacidad estatal inadecuada. En todo el mundo occidental, los gobiernos han reunido todo lo que tienen para responder a la pandemia, pero ha sido demasiado poco, demasiado tarde. La creación de suficiente capacidad estatal lleva años de inversión de pacientes, no sólo dinero en helicóptero volcado en la economía en respuesta a una emergencia.

Además, esta infraabastecimiento es producto de la infra-demanda. Las economías han funcionado muy por debajo de su plena capacidad desde la crisis de 2008. En 2018, el Reino Unido puede haber tenido una tasa de desempleo "principal" del 4,2%, pero su tasa de subempleo, que incluye a los que trabajan a tiempo parcial y no pueden conseguir empleos a tiempo completo, estaba más cerca del 8% (y esa cifra excluye a aquellos que se han visto obligados a trabajar por debajo de su nivel de habilidad).

¿Lecciones aprendidas?

Debido a que los gobiernos permanecieron en deuda con la contabilidad financiera en lugar de la contabilidad de recursos reales durante la Gran Recesión, perdieron la oportunidad de comenzar a cambiar la actividad económica en una dirección más sostenible e inclusiva. Peor aún, muchas medidas de estímulo abandonadas para la consolidación fiscal que inhibe el crecimiento. En el caso del Reino Unido, Simon Wren-Lewis, de la Universidad de Oxford, estima que la austeridad retrasó la recuperación de la economía hasta por tres años, exactamente como habría predicho el keynesio elemental. Y aunque la política monetaria siguió siendo expansiva, no compensó la política fiscal contractiva del país.

Sin duda, el Banco de Inglaterra afirmó que la situación habría sido aún peor si no hubiera estado cebando la bomba. Y, sin embargo, al llevar a cabo la compra de activos, los responsables de la formulación de políticas simplemente estaban poniendo "nuevo" dinero en manos de los tenedores de activos existentes, que eran menos propensos a gastarlo. A menos que la creación de dinero esté vinculada a creación de oportunidades en la economía real, la mayor parte de la liquidez proporcionada por el banco central terminará de nuevo en el sector financiero, exactamente como sucedió después de 2008.

Las lecciones de la última crisis son claras: la marginación de la función de inversión del Estado privó a los responsables políticos de las herramientas necesarias para hacer frente a un acontecimiento inesperado o para estabilizar la economía, y mucho menos posicionarla para un crecimiento sostenido. La inversión pública es esencial no sólo para "arreglar" las fallas del mercado, sino también para impulsar el gasto de alto riesgo e intensivo en capital que es necesario para la innovación y, por lo tanto, para el propio desarrollo de capital. Se puede apalancar tanto por el lado de la oferta, a través de inversiones en proyectos transformadores con riesgos demasiado grandes para que una empresa privada lo lleve, como por el lado de la demanda, a través de políticas de contratación pública.

En virtud del Consenso neoliberal de Washington, fueron estas funciones estatales las que fueron en gran medida "externadas" a los mercados, voluntariamente en el caso de los países desarrollados, y como condición de apoyo financiero en los países en desarrollo (que luego fueron reetiquetados como "mercados emergentes"). La desregulación del sector financiero y del mercado laboral, la privatización de las empresas estatales y la austeridad fiscal eran las prescripciones de una fórmula supuestamente universal que confunde micro y macroeconomía y que debe aplicarse independientemente de la etapa de desarrollo de un país.

La economía neoliberal se adhiere a la "ley" del economista de principios del siglo XIX Jean-Baptiste Say que la oferta crea su propia demanda. La consecuencia es que al eliminar la influencia política indebida en los incentivos económicos, el mercado garantizará una creación de valor óptima. La política se convierte así en una carrera para disminuir el papel del estado en la conformación del mercado, al tiempo que ignora en gran medida la relación real entre la oferta y la demanda, en particular la oferta inferior y la infra demanda.

Pero la dispensación neoliberal también se basó selectivamente en la "economía del bienestar", que atribuye un papel para que los gobiernos reparen las cosas cuando los resultados se desvíen del ideal del mercado perfecto. Este punto de referencia analítico, combinado con el temor a un inevitable "fracaso gubernamental", aseguró que la reparación del mercado nunca alcanzó el nivel de renovación del mercado. El mercado, no el estado, siempre recibió el beneficio de la duda.

Mercados con una misión

Ahora que COVID-19 ha expuesto el daño causado por el paradigma anterior, es hora de empezar a trazar una nueva era de inversión pública para remodelar nuestro panorama tecnológico, productivo y social. El nuevo modelo debería adoptar la comprensión de que nuestras economías siempre están evolucionando en alguna dirección, en lugar de limitarse a expandirse en el vacío. Dejada por sí solas, las economías de mercado tienden a favorecer las actividades a corto plazo o que extraen valor, de ahí las tendencias radicales de la financierización y la desindustrialización que se han visto en las últimas cuatro décadas.

En cambio, en las economías de mercado con un gobierno orientado a las misiones, el gasto público y la formulación de políticas orientarán la actividad hacia el logro de objetivos socialmente deseables más allá del mero crecimiento por sí mismo. Aparte de los Estados Unidos de la era de New Deal, un buen ejemplo del nuevo modelo en el mundo real es Nueva Zelanda, cuyo gobierno ha adoptado un "presupuesto de bienestar" para alinear las decisiones de gasto público con objetivos más amplios.

Un enfoque orientado a la misión también permite una nueva forma de estímulo fiscal específico. El punto es comenzar con un desafío a gran escala como el cambio climático y desglosarlo en objetivos políticos concretos, como lograr emisiones netas cero en una región determinada en una fecha específica. Con los objetivos en vigor, se puede desplegar toda la fuerza de las subvenciones, préstamos y contratos de contratación públicas para aprovechar el potencial combinado de los sectores público, privado y no gubernamental.

Para evitar objeciones previsibles, este enfoque orientado a la misión no implica elegir ganadores y perdedores en términos de sectores, tecnologías o empresas; más bien, la idea es elegir problemas específicos y permitir que surjan soluciones a través de un proceso ascendente de experimentación e innovación en todos los sectores. El mismo proceso también creará nuevas oportunidades de empleo. Lograr la neutralidad del carbono dentro de una región determinada, por ejemplo, requeriría nuevas formas de colaboración entre la energía, el transporte, los materiales, la digital, la tecnología, la infraestructura y otros sectores, así como nuevos tipos de puestos de trabajo para reutilización, reutilización y re-ciclo de los recursos y el capital existentes.

La creación de empleo, y el lado de la demanda en general, es donde entra en juego el segundo pilar de la nueva constitución fiscal. Una transición económica fluida requerirá una programa de empleo del sector público que busca generar una base imponible sostenible mediante el "hacinamiento" de la actividad económica que la crisis habrá quedado desatado. De hecho, el verdadero pleno empleo debe considerarse un bien público.

Después de todo, una persona totalmente empleada aumenta no sólo sus propios ingresos, sino también los de la comunidad en general a través del aumento de las compras. Cuando las personas están infra o desempleadas, tienen menos ingresos con los que impulsar la demanda en la economía, dejando a todos en peor situación.

Escribiendo en 1948, el (futuro) economista ganador del Premio Nobel Paul Samuelson señaló que "el sistema fiscal moderno tiene grandes propiedades inherentes de estabilización automática". Cuando la economía se rechacó, el déficit presupuestario aumenta automáticamente; cuando la economía se recupera, el déficit cae automáticamente. Para preservar esta estabilidad incorporada, argumentó que "no se debe intentar equilibrar el presupuesto en una recesión". Pero, como el propio Samuelson señaló, "un estabilizador incorporado actúa para reducir parte de cualquier fluctuación en la economía, pero no elimina el 100% de la perturbación. Deja el resto de la perturbación como una tarea de acción discrecional fiscal y monetaria".

The Ultimate Market Fix

En el caso de la recuperación actual, dicha acción discrecional debería incluir un programa de empleo público (PEP), en la línea de lo que el Instituto de Economía Levy, con sede en Estados Unidos, ha esbozado. Esto constituiría un estabilizador anticíclico mucho más poderoso que el sistema descrito por Samuelson, pero también representaría una continuación de las políticas inauguradas por el Nuevo Trato de Roosevelt.

Entre 1935 y 1943, la Administración del Progreso de las Obras de los Estados Unidos (WPA, por sus sus datos) empleó a 8,5 millones de estadounidenses, y proporcionó casi todo tipo de trabajo imaginable, desde la construcción de infraestructuras y el exterminio de plagas hasta la fabricación de libros en braille y la actuación en las más grandes sinfonías del mundo. Del mismo modo, el Cuerpo de Conservación Civil (CCC) fue diseñado para proporcionar alrededor de un millón de jóvenes desempleados con trabajo en proyectos que incluían "la prevención de incendios forestales, inundaciones y erosión del suelo, control de plagas y enfermedades de plantas, la construcción, mantenimiento o reparación de senderos, senderos y vías contra incendios en los parques nacionales y bosques nacionales, y otros trabajos ... como el Presidente puede determinar que es deseable.

En nuestro propio boceto para un PEP, el gobierno del Reino Unido garantizaría un trabajo a una tarifa fija por hora (no inferior a la tasa de salario mínimo nacional) a cualquier solicitante de empleo o adulto en edad de trabajar que no pueda encontrar empleo en el sector privado. Se centraría en la creación de puestos de trabajo en áreas que son fundamentales para dirigir la economía hacia una transición verde, y proporcionaría programas de capacitación para que los trabajadores de PEP puedan construir o mantener sus conjuntos de habilidades, preparándolos así para el empleo del sector privado.

Además, un PEP robusto ofrecería cuatro ventajas importantes sobre el *status quo*. En primer lugar, crearía un stock de amortiguación del mercado laboral que se expande y contrae automáticamente con el ciclo económico, limitando las variaciones discrecionales en los gastos. Por lo tanto, apoyaría la demanda agregada, salvaguardando al mismo tiempo la posibilidad de un gasto público mal tiempo (debido a las malas previsiones o a la injerencia política indebida).

En segundo lugar, un PEP mantendría la empleabilidad de los trabajadores mejor que una prestación por desempleo, y podría combinarse fácilmente con la formación en el trabajo, un factor importante en la recuperación económica y el crecimiento a largo plazo.

En tercer lugar, a esos empleados de PEP se les pagaría a un tipo fijo, lo que establecería un piso para los salarios del sector privado. Si el salario PEP se fijara en el salario mínimo nacional, no habría necesidad de legislación sobre salario mínimo y de todos los costos de cumplimiento asociados. Y, como sostiene Pavlina R. Tcherneva, del Instituto de Economía De Levy, si el salario PEP se fijara por encima del salario mínimo, incluso tendría un efecto distributivo beneficioso.

Por último, un PEP se puede utilizar para influir en la estructura del empleo en general, inclinando el talento y los recursos hacia los objetivos previstos en el New Deal Verde.

El paradigma PEP

En nuestro esquema para el Reino Unido, el programa se financiaría a nivel nacional, pero sería administrado localmente por una variedad de agencias: gobiernos locales, ONG y empresas sociales. A cada uno se le encomendaría crear oportunidades de empleo "in situ" donde más se necesitan (cuidado ambiental, cívico y humano), que se adapten a las necesidades de la comunidad sin llenar con las personas sin empleo o sin empleo.

Habrán inconvenientes, por supuesto; y como todas las ideas nuevas, ésta tendrá que romper la barrera del pensamiento arraigado. La noción de que las economías tienden naturalmente hacia el pleno empleo es un poco de ortodoxia que los acontecimientos deberían haber desacreditado por completo a estas alturas. Sin embargo, sigue arraigada en las condiciones cada vez más estrictas requeridas para la recepción de prestaciones de desempleo, suponiendo subyacente que el problema es siempre la renuencia de las personas desempleadas a trabajar en lugar de la escasez de empleo. En cualquier caso, un PEP superaría estos debates morales proporcionando trabajo o formación a todos los que estén dispuestos y capaces, aliviando así la necesidad de prestaciones de desempleo en primer lugar.

Un PEP es, por último, una idea intrínsecamente verde, porque aborda dos formas críticas de abandono económico y devastación en la economía: la del capital natural y humano. Por lo tanto, no debe ser visto como sólo un programa de consumo anticíclico, sino también como un ingrediente esencial en lo que la académica de tecnología Carlota Pérez llama "crecimiento verde inteligente".

La economía carecerá de capacidad productiva actualizada mientras una gran parte de su fuerza de trabajo siga estando infraempleada y sub-waged. Pero con políticas salariales inclusivas y una demanda agregada más fuerte, las empresas tendrán que reinvertir en equipos más inteligentes. Apretar a los trabajadores precarios ya no será una opción viable para sostener los beneficios corporativos.

La revolución de la tecnología de la información y los grandes avances en energías renovables en los últimos años han demostrado que la innovación genera nuevos productos, servicios, materiales y formas de vida, todo lo cual genera puestos de trabajo. La ortodoxia neoliberal ignoró la necesidad de transformar el viejo capital en nuevo, y ahora somos económica y socialmente más pobres para ello.

Es hora de reiniciar los ciclos virtuosos de fuerte demanda y alta inversión, con un enfoque en el crecimiento verde y una alineación adecuada de los lados de la oferta y la demanda de la economía. Una nueva constitución fiscal, asegurada a través de un PEP, proporciona la base para una economía de este tipo. No debemos desperdiciar esta oportunidad de reformar el capitalismo por el bien de las personas y del planeta.

MARIANA MAZZUCATO

Mariana Mazzucato, profesora de Economía de la Innovación y Valor Público y Directora del Instituto de Innovación y Propósito Público de la UCL, es autora de *El valor de todo: Hacer y tomar la economía global*.

ROBERT SKIDELSKY

Robert Skidelsky, miembro de la Cámara de los Lores Británico, es profesor emérito de economía política en la Universidad de Warwick. El autor de una biografía en tres volúmenes de John Maynard Keynes, comenzó su carrera política en el Partido Laborista, se convirtió en el portavoz del Partido Conservador para asuntos del Tesoro en la Cámara de los Lores, y finalmente fue obligado a salir del Partido Conservador por su oposición a la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999.

<https://prosyn.org/9OY7UXr>
