

---

# SOBRE LA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: LA HACIENDA FUNCIONAL Y LAS RESISTENCIAS IDEOLÓGICAS

---

*Economics of Employment*, Abba P. Lerner  
New York, McGraw-Hill, 1951, 397 p.

Fabio D. Nieto\*

Nuestro sistema económico ha sido frecuentemente ridiculizado mostrándolo a un imaginario visitante de otro planeta. Ya es hora de invertir el procedimiento.

Abba P. Lerner, 1957

No parece extraño que después de la última crisis económica mundial hayan cobrado resonancia las lecciones de Keynes. Y, tampoco, que la ortodoxia, aun contra la pared, siga manteniendo la fe en una teoría sofisticada pero poco práctica. En el contrapunteo de ideas se suelen escuchar frases como: ¡Todo el mundo se volvió keynesiano! ¡Rumbo al socialismo del siglo XXI! ¡Hay que equilibrar las finanzas públicas! ¡La solución es política!, etc. Se reúnen y se debaten las tesis de Hayek, Friedman, Keynes, e incluso las de Marx, pero lo que se vislumbra detrás de estas opiniones encontradas parece ser que Keynes, una vez más, tiene razón.

Después de la crisis *subprime* que estalló en Estados Unidos en 2008, muchos analistas han puesto en tela de juicio la manera de hacer política económica en las últimas décadas. Samuelson (2008) vio la causa del problema en el capitalismo de *laissez-faire* defendido por Friedman y Hayek. Krugman (2010) y Tortella (2009) coincidieron en que en el trasfondo intelectual hay un choque entre argumentos económicos verdaderos y posturas políticas cínicas. Stiglitz (2010) acusa a los diseñadores de política que adoptaron políticas desregu-

\* Economista. Candidato a Magíster en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asistente de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, [fdnietom@unal.edu.co]. Fecha de recepción: 21 de enero de 2011, fecha de modificación: 14 de febrero de 2012, fecha de aceptación: 21 de febrero de 2012.

ladoras en la economía mundial y señala que estas son consecuencia de fuerzas ideológicas contrarias a los verdaderos intereses sociales. Pero un elemento común en todos ellos es la tácita inclinación hacia los postulados y las ideas keynesianas, como alternativa eficaz para poder salir de la crisis. La preferencia por la liquidez de los actores en la economía se altera, y cuando se generaliza la política monetaria no funciona. Entonces es necesario acudir a una política fiscal expansiva.

El debate en torno al resurgimiento de Keynes ha tenido dos ejes. En primer lugar, muchos critican a la corriente teórica dominante y la responsabilizan del fracaso del paradigma económico actual. Uno de los más críticos es el premio Nobel, Joseph E. Stiglitz, quien subraya la necesidad de reformar la ciencia económica, porque su tono ha pasado de ser el de una disciplina científica al de una doctrina devota del libre mercado (Stiglitz, 2010). Otros académicos, como Pérez S. (2008), señalan que el problema de este paradigma es la brecha entre la teoría y la realidad económica. El supuesto teórico fundamental es un mercado con agentes racionales, información y fluidez perfectas. Estas condiciones permiten una eficiente asignación de los recursos, desde una óptica paretiana, sin necesidad de la intervención del Estado. Pero en el mundo real nada de esto se cumple; los agentes no son racionales, la información y la fluidez fallan, y los mercados no son eficientes cuando no hay regulación.

Por otro lado, desde una óptica más práctica, la discusión se ha centrado en la pertinencia de las políticas de recuperación y austeridad fiscal que han adoptado algunos gobiernos de las economías más avanzadas. En Estados Unidos, por ejemplo, la administración Bush aprobó en diciembre de 2007 una reducción de impuestos de 168.000 millones de dólares. Esta medida suscitó muchas críticas, particularmente entre los economistas keynesianos, quienes predijeron que la medida no sería efectiva. En un estudio de 2009, Shapiro y Slemrod mostraron, a partir de una encuesta a los beneficiarios de esta reducción, que sólo el 20% estaba dispuesto a incrementar el gasto<sup>1</sup>.

Más recientemente, ante la actual crisis de la deuda de algunos países europeos, varios gobiernos han anunciado drásticas medidas para reducir su abultado déficit fiscal. Grecia, cuyo déficit llegó en 2009 al 15,4% del PIB, prevé un ajuste fiscal que lleve sus finanzas

<sup>1</sup> La mayoría respondió que utilizaría el aumento porcentual de su ingreso, derivado de la reducción de impuestos, para ahorrar o pagar deudas. Esto resultaba apenas obvio; si la economía estaba entrando en recesión y la capacidad de endeudamiento personal estaba en el límite (por el consumismo propiciado por los sectores privado y público), era de esperar que un porcentaje muy bajo de los beneficiarios estuviese dispuesto a aumentar la corriente de gasto.

públicas a un déficit sostenido del 3% sobre el PIB en 2014. En Estados Unidos la administración Obama impulsó, a comienzos de 2009, un plan para reactivar la economía en el corto plazo que implicaba un déficit del 12% sobre el PIB en ese año, con una reducción gradual que lleve a un déficit del 2% del PIB en 2014. Para muchos economistas, esta medida es acertada para frenar la esquizofrenia que padece la mayoría de los mercados en el mundo, pero es lesiva para el circuito económico en el corto plazo.

Cottarelli (2012) muestra que este problema es un dilema que deben enfrentar los gobiernos. Por una parte, un ajuste fiscal insuficiente puede provocar mayor desconfianza en los mercados, y desembocar en una crisis fiscal que implicaría la destrucción de miles de empleos. Por otro lado, un ajuste excesivo frena la corriente de gasto en bienes y servicios, y afecta directamente el crecimiento. Uno de los economistas más polémicos de los últimos años, Nouriel Roubini, también advierte sobre los posibles efectos negativos de un programa de austeridad fiscal en el corto plazo. Según él, aunque un programa de austeridad fiscal es necesario para evitar el descarrilamiento de las finanzas públicas, puede tener efectos adversos sobre la demanda agregada y el ingreso disponible (Roubini, 2009).

El libro *Economics of Employment* del economista ruso Abba P. Lerner, publicado en 1951, no es de ningún modo un texto que se pueda considerar obsoleto en la actual coyuntura. A pesar de que se publicó hace más de medio siglo, en el marco de la ciencia y la realidad económica del periodo de posguerra, las lecciones que se desprenden de su lectura resultan aplicables al estado actual de las cosas. Uno de los puntos que más llama la atención en el libro es la insistencia en la impertinencia de los dogmas ideológicos cuando se formula y se pone en práctica la política económica. Sin duda, un problema muy común de los gobiernos contemporáneos.

Lerner se formó en la London School of Economics y en su juventud fue influido por las ideas socialistas. Sin embargo, sus contribuciones más importantes a la ciencia económica muestran una fuerte influencia keynesiana, y dedicó sus esfuerzos a estudiar el control de precios en situaciones de pleno empleo. Sus estudios, sus ideas y su experiencia como persona que percibió las dos caras de la moneda de la sociedad capitalista (fue maquinista y empresario) se reflejan en la líneas de este libro.

Una vez se inicia la lectura, desde el prólogo no es difícil identificar sus esperanzas sobre los sentimientos que pueda despertar en sus lectores. El título de la obra alude al punto de vista necesariamente

neutro que sugiere el autor frente a los extremos. De otro modo, lo habría titulado “Economía del desempleo” o “Economía del pleno empleo”<sup>2</sup>, como él mismo comenta. Su crítica comienza con el rechazo a la manera de estudiar y enseñar la economía, en particular, al mero estudio de los ciclos económicos. Para él, este no es más que un estudio de la “economía sin dirección”. Lerner expone, en cambio, las reglas que pueden dirigir la economía por el camino de la prosperidad, desde una óptica keynesiana.

En su libro argumenta en forma clara y objetiva por qué no hay que temer la inflación al aumentar el gasto público cuando hay recursos ociosos. Si la corriente de gasto en bienes y servicios se incrementa, el efecto persistente es un aumento de la oferta productiva y, por ende, del volumen de empleo requerido, mientras que hay un efecto temporal sobre los precios, que aumentan momentáneamente mientras la demanda de bienes y servicios se iguala con la oferta. El problema que Lerner detecta es el de regular la cuantía del gasto para evitar situaciones de deflación o de inflación. Pero la solución no es estudiar los extremos: una depresión o una inflación excesiva. Ese es el error que provoca la paranoia de muchos economistas que formulan políticas económicas.

Para desarrollar su argumentación, Lerner destaca con admirable simpleza la importancia del escenario del pleno empleo y justifica su consecución:

La ventaja más clara del pleno empleo es que podemos disponer de una mayor cantidad de bienes y servicios que en la depresión. Esta ventaja es tan grande que [...] sorprende su magnitud y [...] nos hace suponer que es la razón más sólida para poner en práctica la política de pleno empleo (Lerner, 1957).

Pero también es consciente de que existe una cota superior al gasto, relacionada con la inflación, es decir, admite la imposibilidad de pleno empleo sin inflación. Esto significa que si bien la corriente de gasto en bienes y servicios debe aumentar para generar empleo, existe un punto donde no es posible generar más empleo sin inflación. A ese respecto, hace referencia al paro por deflación, cuando el nivel de gasto es insuficiente, y al paro friccional, que no se puede eliminar aumentando el gasto sin provocar un incremento de los precios. A esa cota superior la llamó “alto pleno empleo”. El alto pleno empleo es el escenario de prosperidad al que puede aspirar una economía con una intervención deliberada del Estado. Sin embargo, en el alto pleno empleo puede

<sup>2</sup> En la versión castellana que publicó la editorial Aguilar en 1957, el texto fue titulado *Economía del pleno empleo*, lo cual parece ser un error conforme a lo que el autor señala en el prólogo. El título original era *Economics of Employment*, exactamente *Economía del empleo*.

existir paro friccional por razones tales como la falta de competencia de los trabajadores, su inconformismo por los empleos ofrecidos o la asimetría informativa en el mercado, que perturba las negociaciones contractuales y salariales entre empleadores y trabajadores, etc.

Puesto que las acciones individuales requieren la imposición de un orden, bien sea ético o legal, el Estado –dice Lerner– es el encargado de imponerlo mediante acciones sociales que eviten la deflación y la inflación, y procuren el máximo beneficio para la sociedad, bajo los principios de libertad e igualdad. En este marco, hace mención a lo que él llama Hacienda Funcional (HF). La HF es la política más realista que procura lograr el alto pleno empleo, que regula el nivel de gasto requerido en el circuito económico y, por consiguiente, el volumen de empleo. Su propósito es evitar que la economía caiga en los extremos de la deflación o la inflación.

Pero Lerner aclara que es imperativo diferenciar la HF de lo que los obsesionados con el equilibrio llaman “hacienda sana”. Cabe recalcar esta diferencia porque la HF que propone Lerner equilibra el circuito económico con medidas prácticas, mientras que la hacienda sana equilibra la balanza fiscal y se rige por criterios dogmáticos. Para Lerner, la hacienda sana cae en un grave error de composición; los gobiernos que la aplican suponen que las finanzas públicas se comportan de la misma manera que las finanzas de un agente privado y enaltecen la situación de equilibrio presupuestal.

De acuerdo con Vickrey (1999), una de las grandes falacias del fundamentalismo financiero es el dogma de la hacienda sana, que injusticia al déficit fiscal acusándolo de ser un gasto perverso que va en detrimento de las generaciones futuras, cuyo legado será una menor dotación de capital. Vickrey, igual que Lerner, rechaza categóricamente esta afirmación, señalando que se deriva de una falsa analogía con el endeudamiento de los individuos. En realidad, un desembolso del gobierno financiado con deuda pública aumenta el ingreso neto disponible de los agentes (después de impuestos) y estos destinan ese ingreso adicional a la inversión privada futura, que termina siendo la herencia real de las nuevas generaciones.

Otro aspecto importante que Lerner trata en su libro es el de ciertas resistencias ideológicas que impiden la aplicación efectiva de la HF. En su época observó tres tipos: la de los anarco-capitalistas, la de los anticapitalistas y una última que llamó “las otras resistencias”.

La resistencia de los anarco-capitalistas proviene de los defensores de la hacienda sana y de la no intervención del Estado. Como consecuencia del error de composición de su doctrina, los anarco-capitalistas

sostienen que la inflación es el efecto inmediato y perverso del aumento del gasto público. Trayendo de nuevo a colación a Vickrey (1999), quienes consideran que la inflación es el impuesto más cruel sobre los agentes se equivocan. Las mal fundamentadas políticas de control de la inflación solo provocan una reducción de la demanda efectiva, y con ello un menor volumen de ocupación que se traduce en desempleo.

La segunda resistencia ante la HF, según Lerner, es aún más irracional y más devota que la de los anarco-capitalistas. Sus seguidores señalan la imposibilidad de una demanda de bienes y servicios que cubra toda la oferta productiva, de modo que el aumento del gasto debe ser indefinido. Los marxistas ortodoxos suelen ser los más fervientes exponentes de esta resistencia y la pregonan como una religión que salvará a la humanidad del capitalismo. Para Schumpeter (1942), a pesar del carácter majestuoso de la obra de Marx, su éxito no proviene de su carácter científico sino de su capacidad para animar a las masas incautas con frases encendidas, acusaciones apasionadas y gesticulaciones airadas.

Las otras resistencias a la HF que Lerner comenta tienen que ver con la jactancia intelectual de ciertos individuos que aceptan a regañadientes la HF o que la defienden con timidez. A menudo esta resistencia aparece en ciertos círculos sociales, donde se ha vuelto convencional aceptar que la HF no deteriora la riqueza nacional. Sin embargo, no promueven su aplicación por razones políticas, por temor a ser discriminados en su círculo o por presunta ineficacia de las medidas de política correspondientes.

Lerner también tiene en cuenta los efectos del comercio internacional sobre el tipo de cambio y la balanza comercial, y aplica los principios de la HF. Todas las economías del mundo son abiertas (salvo las de régimen totalitario) y mantienen relaciones comerciales. Aunque lo tradicional es buscar superávit en cuenta comercial, mantener una política de déficit no es necesariamente perjudicial para la economía. El superávit comercial hace posible que el excedente de exportaciones sobre importaciones se utilice para aumentar estas últimas, en su mayoría importaciones de bienes de capital. Esto significa que las exportaciones no son más que un medio para importar. Por tanto, lo que Lerner sugiere es que un déficit comercial implica un aumento del acervo de capital de la economía, un aumento del ingreso nacional y un mayor volumen de empleo, sin necesidad de aumentar el consumo interno para hacer inversión nacional.

*Economics of Employment* propone una salida keynesiana al rumbo sin dirección en el que parece hundirse la economía. El mensaje de

Lerner es claro: hay que prevenir las depresiones y las situaciones de alta inflación, es decir, los extremos. Estas arruinan a las sociedades y dan paso al totalitarismo, cuyo papel se asemeja al de un ave de rapiña que se lanza sobre las sociedades devastadas. El problema político e ideológico de la aplicación de la HF debe ser, si no suprimido, sí mitigado, y la prosperidad económica que procura la HF debe respetar las libertades individuales. Ante la actual insuficiencia del paradigma económico tradicional, los efectos perversos de su aplicación y los problemas de irresponsabilidad y pánico que han caracterizado la crisis de 2008 en Estados Unidos y la reciente crisis de la deuda europea, la lectura de la obra de Abba Lerner enriquece el debate sobre la pertinencia de la intervención del Estado en la economía y la función fundamental de las finanzas públicas. La discusión seguirá siendo guiada en los próximos años por la veracidad de las ideas de Keynes. Las mismas que guían este comentario.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Cottarelli, C. “El ajuste fiscal: ¿deja de ser bueno cuando es demasiado?”, *Diálogo a Fondo: el blog del FMI sobre temas económicos de América Latina*, 31 de enero de 2012.
2. Krugman, P. “Fiscal scare tactics”, *The New York Times*, 4 de febrero de 2010.
3. Lerner, A. P. *Economía del pleno empleo*, Madrid, Aguilar, 1957.
4. Montenegro, S. “Keynes ¿el personaje de 2008?”, *El Espectador*, 21 de diciembre de 2008.
5. Pavón, J. “Keynes y la crisis actual española”, 2010, [<http://www.lacrisisactual.info/keynes-y-la-crisis-actual-espanola>].
6. Pérez S., M. “El origen del pánico de 2008: la crisis del mercado de crédito hipotecario en Estados Unidos”, *Revista de Economía Institucional* 19, 2008, pp. 19-54.
7. Roubini, N. “A radical policy response to the rising risks of a depression and financial crisis”, *Roubini Global Economics*, 13 de septiembre de 2011.
8. Samuelson, P. “Adiós al capitalismo de Friedman y Hayek”, *El País*, 26 de octubre de 2008.
9. Schumpeter, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1996.
10. Shapiro, M. y J. Slemrod. “Did the 2008 tax rebates stimulate spending?”, NBER working paper 14753, 2009.
11. Stiglitz, J. E. *Caida libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Bogotá, Taurus, 2010.
12. Tortella, G. “¿Quién tiene la culpa de la crisis?”, *El País*, 28 de febrero de 2009.
13. Vickrey, W. “Quince falacias funestas del fundamentalismo financiero”, *Cuadernos de Economía* 30, 1999, pp. 299-329.