

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

AÑO 4 NÚMERO 3
PRIMAVERA 2017

Heterodoxias y controversias

El Enfoque de Minsky para la pobreza y el desempleo

Por Agustín A. Mario ¹

Introducción

En la década de 1960, con la elección de John F. Kennedy, la pobreza se había convertido en un tema candente en los EEUU. En 1962, la obra escrita por Michael Harrington, *La Otra América* (*The Other America*), reveló la extensión de la pobreza y el hambre en medio de la abundancia de la posguerra norteamericana. De hecho, las administraciones Kennedy-Johnson declararon una “Guerra contra la Pobreza” (en adelante WOP, por su sigla en inglés), y luego del asesinato de Kennedy en 1963, el Presidente Johnson lanzó dicha guerra.

Desde 1964, en el marco de la Guerra contra la Pobreza, se crearon programas para mejorar la educación, las calificaciones, y los incentivos de los que no tenían trabajo con el propósito de hacerlos más atractivos para los empleadores del sector privado. En conjunto con la WOP, se adoptaron políticas “Keynesianas” para aumentar la demanda agregada de modo de estimular el empleo en el sector privado bajo la creencia de que el crecimiento económico aumentaría la demanda de trabajo y por lo tanto elevaría el ingreso de los pobres por encima de la línea de pobreza.

Desde mediados de los 1960s, Hyman Minsky escribió muchos artículos, cartas, y manuscritos sobre los problemas de la pobreza y el desempleo. De hecho, probablemente escribió tanto sobre estos temas como lo hizo sobre el sistema financiero. Es notable que su trabajo en esta área sea virtualmente desconocido (ver Wray, 2016).

Este breve artículo examinará la postura de Minsky sobre la WOP y las políticas “keynesianas”, así como también su alternativa, la propuesta de que el gobierno actúe como empleador de última instancia.

1. Docente UNM y UBA. Licenciado en Economía. Correo electrónico: amario@sociales.uba.ar.

La Guerra contra la Pobreza y la Estrategia de Crecimiento a través de la Inversión Privada

El 8 de enero de 1964, en su primer discurso sobre el “Estado de la Unión”, el Presidente Johnson declaró una “guerra incondicional contra la pobreza” y, unos meses más tarde, envió al Congreso su pieza central, la Ley de Oportunidades Económicas (*Economic Opportunity Act*). De acuerdo con Johnson, el plan estaba diseñado para ocuparse de las causas de la pobreza –en lugar de simplemente tratar de mitigar sus consecuencias-. Declaró “un compromiso total... para perseguir la victoria sobre el más antiguo de los enemigos de la humanidad”. Expandiendo las oportunidades educativas y de capacitación para los pobres, Johnson creía que sería posible terminar con la pobreza para siempre.

Tanto Kennedy como Johnson se apoyaban en los economistas del Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisers*, CEA). Además de la WOP, la CEA fomentó la noción de aumentar la demanda agregada para generar crecimiento. En la era de posguerra, con la excepción del gasto militar, “el instrumento preferido para generar expansión fiscal ha sido algún tipo de recorte fiscal, i.e. la liberación de recursos para el consumo privado.” (Minsky, 1971:15). Los incentivos fiscales fueron la característica central de la estrategia de crecimiento a través de la inversión de la posguerra.

En resumen, la creencia de los “keynesianos” de la CEA era que (a) la pobreza no está inextricablemente vinculada al desempleo, (b) el desempleo en todo caso podría ser reducido lo suficiente a través de políticas fiscales agregadas (tal como el recorte impositivo de Kennedy de 1963 y/o los implementados los años subsiguientes) y, (c) millones de estadounidenses tenían que ser mantenidos como un stock amortiguador de desempleados para controlar la inflación –la CEA estaba dispuesta a aceptar un 4 por ciento (o más) de desempleo como “pleno empleo”-.

La crítica de Minsky a la WOP

La CEA logró poner a Johnson contra las miradas “estructuralistas” del desempleo, las cuales creían que un desempleo por encima del 2 por ciento era inaceptable. Los estructuralistas argumentaban que el estímulo de la demanda por sí sólo nunca generaría empleos donde más se los necesitaba –trabajadores de baja calificación y afro-americanos².

Para Minsky, “La guerra contra la pobreza es una refutación conservadora a un antiguo desafío de los radicales, que el capitalismo necesariamente genera “pobreza en medio de la abundancia”. *Esta guerra intenta eliminar la pobreza cambiando a las personas, antes que a la economía*. . . Sin embargo, este enfoque, por sí mismo, no puede terminar con la pobreza. *Todo lo que puede hacer es dar a los pobres actuales una mejor chance en los empleos que existen: puede distribuir la pobreza más justamente.*” (Minsky, 1965:175, énfasis agregado). En lugar de proveer a los empobrecidos con una oportunidad de trabajar, la WOP les brindaba la oportunidad de *aprender cómo trabajar*.

2. Para un análisis de esta afirmación en la economía argentina del período 2003-2015, ver Mario (2016).

Minsky responsabilizaba al desempleo por gran parte de la pobreza estadounidense. Y como culpaba al sistema económico por el desempleo antes que a las deficiencias de los trabajadores, rechazaba las “soluciones” del lado de la oferta como el *workfare*, la capacitación, la educación, y los denominados “incentivos al trabajo”: “La Guerra Contra la Pobreza de los liberales nació de la teoría neoclásica en la cual es el pobre —no la organización de la economía— al que debe culparse por la pobreza. *La Guerra Contra la Pobreza intentó cambiar al pobre, no a la economía.*” (Minsky, 1971:20, énfasis agregado).

Minsky señaló que incluso si la economía no estuviera creando trabajadores estructuralmente desplazados —como argumentaban los estructuralistas—, los programas del lado de la oferta del mercado laboral tendrían poco efecto en el corto plazo —el período de “gestación” requerido para producir un trabajador es muy extenso: “Estamos aprendiendo que lo que le sucede a un niño entre las edades de tres y cinco años es de vital importancia en determinar las capacidades del adulto. Por lo tanto, la educación pre-escolar es necesaria para romper el círculo vicioso de la pobreza. Pero si esta mirada es verdadera, entonces toma de 18 a 20 años realizar los beneficios de tales programas.” (Minsky, 1965:195).

En esta línea, en 1975 sostuvo: “Tenemos que revertir el impulso de la política de los últimos 40 años e ir hacia un sistema en el que se aliente la participación laboral. Pero para hacer eso *tenemos que poner los empleos a disposición*; cualquier estrategia de política que no tome a la creación de empleo como su primer y principal objetivo no es más que una continuación de la estrategia empobrecedora de la última década.” (Minsky, 1975:20, énfasis agregado). Minsky creía que había que volver a los programas de empleo público masivo que había caracterizado el período posterior a la Gran Depresión —de los cuales, por otra parte, había participado estimando funciones de producción Cobb-Douglas—.

El principal cuestionamiento de Minsky a la WOP era la ausencia de programa de empleo: “Un ingrediente necesario de cualquier guerra contra la pobreza es un programa de creación de empleo; y nunca se ha mostrado que un programa completo de creación de empleo, tomando a la gente tal como es, no eliminará por sí mismo una gran parte de la pobreza que existe.” (Minsky, 1965: 175).

Junto con un programa de creación de empleo para la población activa, Minsky consideraba necesario implementar programas de transferencias para la población inactiva: “Obviamente, *programas de pagos de transferencias e ingreso en especie para los ancianos, los enfermos, los discapacitados, y los niños* necesitados, expandidos, mejorados, y modernizados son necesarios. Como yo lo veo esto tiene poco que ver con la Guerra Contra la Pobreza; tiene principalmente que ver con nuestra conciencia nacional y nuestra afección por el hombre.” (Minsky, 1965: 176-7, énfasis agregado).

La crítica de Minsky a la Estrategia de Crecimiento a través de la Inversión Privada

De acuerdo con el principio de la demanda efectiva, para alcanzar el pleno empleo, alguna combinación de inversión y gasto público —en una economía cerrada— deben cerrar la brecha de la demanda. Según Minsky, el gasto público había sido preponderante en ese rol durante la recuperación posterior a la Gran Depresión, mientras que

la inversión privada se transformó en el principal instrumento de la política económica estadounidense desde la segunda guerra mundial. Subyacente a este énfasis en la inversión como vehículo para el pleno empleo, se encontraba la idea de que el crecimiento económico es deseable³ y está determinado por la tasa de crecimiento de la inversión. A su vez, la inversión depende de las ganancias esperadas, por lo que las medidas de política económica deben procurar incrementar las expectativas de rentabilidad —por ejemplo, a través de incentivos fiscales a la inversión, programas de gastos que toman la forma de contratos con ganancias garantizadas, etc.—.

Sin embargo, la estrategia de inversión privada tenía, según Minsky (1973:97-9), cuatro defectos:

(a) *Reproduce relaciones financieras frágiles que amenazan el pleno empleo y la estabilidad financiera.* Una estrategia de inversión sostiene el ingreso obtenido por el capital; los mayores ingresos aumentan el valor de los activos dando lugar a ganancias de capital; esto genera un auge de inversión especulativa financiada a través de endeudamiento. A mayor cociente entre los pagos de deuda y el ingreso derivado de la prestación normal de servicios, mayor será la fragilidad financiera.

(b) *Genera presiones inflacionarias.* El creciente deseo de consumir inducido por las ganancias de capital torna probable que la demanda agregada crezca más rápido que la oferta agregada, generando inflación de demanda. Además, puede darse un tipo especial de inflación de costos si algunos sindicatos tienen mayor poder que otros.

(c) *Amplía la participación del capital en el ingreso total.* Los incentivos fiscales incrementan directamente la desigualdad. El gasto en industrias sofisticadas (por ejemplo, defensa y/o la industria espacial) genera demanda por productos de poca duración y elevada rentabilidad. Además, el aumento de los ingresos de capital lleva a un consumo opulento de los ricos y a la imitación por parte de los menos favorecidos. Esta mayor demanda de consumo, generada por la desigualdad, es en definitiva lo que sostiene la escasez del capital y, por lo tanto, su retribución —lo que Keynes, siguiendo a Marshall, denominó cuasi-renta del capital—.

(d) *Estimula la desigualdad en el ingreso de los trabajadores.* La estrategia de inversión demanda trabajo altamente calificado, de altos salarios, lo cual aumenta la desigualdad de ingresos entre los trabajadores. Esto es agudizado por el desigual poder de los sindicatos.

La alternativa de Minsky: la Propuesta de Empleador de Última Instancia

Aunque las administraciones de Kennedy y Johnson fueron exitosas en generar un auge de posguerra que redujo las tasas de desempleo, los hacedores de política —especialmente, los asesores “keynesianos” de la CEA— no comprendieron que “...las armas de política que son suficientes para mover una economía del desempleo al pleno empleo sostenido no son suficientes para sostener el pleno empleo.” (Minsky, 1971: 30).

3. Esto se relaciona, a su vez, con el preconcepto de que la distribución está determinada por condiciones técnicas. En esta línea, la única forma de mejorar la situación de los pobres es incrementar el ingreso total.

Para mejorar permanentemente la situación de los pobres, Minsky creía fundamental abordar la cuestión de la distribución del ingreso: “Las preguntas que necesitan respuesta si, algún día, una guerra contra la pobreza sería encarada se relacionan con la distribución del ingreso y las herramientas de política disponibles que pueden afectar la distribución del ingreso en el relativamente corto plazo.” (Minsky, 1968:328).

“¿Cómo puede la distribución del ingreso ser mejorada? En primer lugar, a través del pleno empleo.” (Minsky, 1972:5). En la misma línea, sostenía: “El paso más importante hacia la erradicación de la pobreza en América sería el logro y el sostenimiento del pleno empleo estricto [*tight full employment*]. El pleno empleo estricto existe cuando sobre un amplio corte transversal de ocupaciones, industrias, y localizaciones, los empleadores, a los salarios y remuneraciones vigentes, preferirían emplear más trabajadores de los que de hecho emplean.” (Minsky, 1965:177).

Por supuesto, esto requeriría un “más audaz, más imaginativo y más consistente uso de la política monetaria y fiscal expansiva para crear empleos del que hemos presenciado a la fecha” (Minsky, 1965:175). Pero la recompensa no sería menor: “...el logro y el sostenimiento del *pleno empleo estricto podría hacer casi todo el trabajo de eliminar la pobreza*.” (Minsky, 1968:328-9, énfasis agregado), ya que “una gran porción de aquellos viviendo en la pobreza lo hacen debido al magro ingreso que reciben del trabajo.” (Minsky, 1968:328).

Minsky creía que “una sugerencia de real mérito es que el gobierno se convierta en empleador de última instancia” (Minsky, 1968:338). Como sostuvo Minsky, “El problema de política es desarrollar una estrategia para el pleno empleo que no conduzca a inestabilidad, inflación, y desempleo. El principal instrumento de tal política es la creación de una demanda de trabajo infinitamente elástica a un salario piso o mínimo que no dependa de las expectativas de ganancias de corto plazo y largo plazo de las empresas. Como sólo el gobierno puede divorciar el ofrecimiento de empleo de la rentabilidad de contratar trabajadores, la demanda de trabajo infinitamente elástica debe ser creada por el gobierno” (Minsky, 1986:343). El empleador de última instancia (ELR) propuesto por Minsky consiste en la garantía de una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario del programa: todo el que esté listo, dispuesto y pueda trabajar al salario del programa podrá contar con un empleo. Por lo tanto, por definición, se elimina el desempleo involuntario: bajo un ELR, hay desempleo involuntario cero.

El ELR funcionaría como un stock amortiguador (*buffer stock*) de precio fijo y cantidad flotante: el gobierno fija —exógenamente— el precio y deja flotar la cantidad de trabajadores en el programa. Como argumentó Minsky, “Como el programa ofrece empleo para todos, establece efectivamente el salario mínimo. Una vez que se establece el poder del *Big Government* para estabilizar la economía contra recesiones severas, la legislación de salario mínimo es un anacronismo. Un mundo con desempleo y salarios mínimos es internamente inconsistente; un programa de salario mínimo efectivo debe garantizar que los empleos están disponibles para todos al salario mínimo” (Minsky, 1986:345). En pocas palabras, el ELR eliminará la necesidad de un salario mínimo legal, ya que el salario del programa se transformará en el salario mínimo efectivo.

Minsky señaló algunas ventajas de este programa. En primer lugar, esperaba que eliminara el tipo de pobreza que resulta sólo de la falta de trabajo. Mientras la estrategia de inversión comienza con incrementos de la demanda por trabajo especializado, esperando que esto derrame en la creación de empleos de baja calificación, la estrategia de empleo “toma a los desempleados como están y crea puestos a medida para

sus calificaciones” (Minsky, 1972:6). Además, si la existencia de mercados laborales ajustados atrae trabajadores adicionales hacia la fuerza laboral, el número de trabajadores por familia se incrementará, moviendo a algunas familias que están en o cerca de la pobreza fuera de ella. Finalmente, al discontinuar el tratamiento preferencial de los ingresos del capital –que tenía lugar a través de recortes impositivos–, Minsky creía que era posible “reducir la desigualdad reduciendo la participación del capital en el ingreso.” (Minsky, 1973:94).

Las consecuencias del pleno empleo

Minsky anticipó las objeciones infundadas que podrían levantarse, advirtiendo en cambio sobre las limitaciones reales contra las que podría chocar el pleno empleo: “Prejuicios irracionales... existen contra el gasto, los déficits y el dinero fácil. Ignorando estos prejuicios, ¿hay barreras serias contra el uso de políticas expansivas generadoras de demanda agregada para alcanzar el pleno empleo estricto?” (Minsky, 1965:176). Sobre esto, reconocía que “Fuerzas económicas pueden frustrar programas tanto si el objetivo de política es inconsistente con tales fuerzas o si el programa está tan pobremente concebido que bastante innecesariamente va en contra de una barrera, a pesar de que el objetivo es, en principio, asequible.” (Minsky, 1969:4).

Una de tales fuerzas económicas que deben considerarse al diseñar programas es la inflación: “La “inflación”, especialmente si está acelerando, reduce la popularidad política del pleno empleo.” (Minsky, 1969:55). Por lo tanto, como vimos anteriormente, “El problema de política... es alcanzar y sostener [el pleno empleo estricto, AM] sin un aumento inflacionario en precios y salarios.” (Minsky, 1972:5). Pero Minsky pedía “un incremento rápido de aquellos salarios que están cerca o debajo de la línea de pobreza” (Minsky, 1965:183). Por esto, reconocía que podría haber un sesgo inflacionario en una política económica orientada a la creación masiva de empleo: “Para que el nivel de precios medido permanezca constante, caídas compensatorias en algunos otros precios –los precios de los productos de las industrias de altos salarios– tendrían que ocurrir. Esto es, para la estabilidad del nivel de precios, los salarios en las industrias de salarios altos tendrían que aumentar menos que los incrementos en la productividad de sus trabajadores, y la administración en estas industrias usualmente oligopolísticas tendría que trasladar esta declinación en costos unitarios a sus clientes.” (Minsky, 1965:183). De hecho, Minsky consideraba necesarios los controles de precios y ganancias, “Dada la naturaleza cartelizada de gran parte de la industria y la lentitud de los procedimientos anti-monopólicos, restricciones efectivas de ganancias y precios tendrían que acompañar al pleno empleo estricto.” (Minsky, 1972:6).

No obstante, a comienzos de los 1980s, Minsky consideraba que un programa de empleador de última instancia, apropiadamente diseñado, podría no sólo no resultar inflacionario sino que incluso podría utilizarse como un mecanismo de control de la inflación: “Una economía de pleno empleo, donde el pleno empleo es garantizado por programas de empleo del gobierno para jóvenes y adultos, en el contexto de mercados competitivos y salarios nominales estables, *es una posible compensación a las presiones inflacionarias que se derivan del modo en que las amenazas de una depresión profunda son contrarrestadas.*” (Minsky, 1980:18, énfasis agregado). Contrariamente a las ideas derivadas de la Curva de Phillips, la tasa natural de desempleo y/o la NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), el pleno empleo podría ser una herramienta para combatir la inflación –utilizando un *stock amortiguador de empleados* en lugar de uno de desempleados–.

Otra barrera institucional a tener en cuenta está dada por el régimen de tipo de cambio. La mayoría de los artículos de Minsky sobre desempleo y pobreza fueron escritos en los 1960s o comienzos de los 1970s, cuando la política económica estadounidense estaba restringida por un sistema monetario internacional con tipos de cambio fijos. En palabras de Minsky: “En gran medida, desde 1958 *las necesidades del patrón dólar han actuado como una restricción sobre el ingreso doméstico*. No hemos tenido mercados laborales apretados debido a los peculiares lazos del dólar internacionalmente. Es aparentemente apropiado aludir a William Jennings Bryan diciendo que, en parte, *la cruz que cargan los americanos pobres está hecha de oro*.” (Minsky, 1965:192, énfasis agregado).

Según Minsky, “La solución a la barrera del patrón oro es simple: deshacerse del patrón oro. Si, por algunas razones sutiles, comprendidas sólo por los banqueros, el Departamento de Estado, y el Tesoro, no podemos hacer esto, entonces podemos comprar un espacio de respiro económico incrementando el precio del oro. *Una incluso mejor medida sería anunciar de una vez por todas que “un dólar es un dólar”,* que el Tesoro venderá oro mientras tenga algo, pero ya no comprará oro. Dentro de un período de tiempo muy corto surgiría un sistema monetario internacional firmemente enraizado en la habilidad del dólar para comandar bienes y servicios en los EEUU —y podríamos proceder a construir la gran sociedad en casa.” (Minsky, 1965:193, énfasis agregado). Hoy, el dólar es una moneda flotante, de modo que la política no está restringida por la necesidad de proteger las reservas internacionales. Por lo tanto, como en el caso de cualquier economía con una moneda soberana inconvertible, la principal barrera para alcanzar y sostener el pleno empleo estricto es la voluntad política.

Conclusión

El razonamiento de Minsky implicaba que: (1) el desempleo involuntario es la causa principal de la pobreza; (2) si bien podría alcanzarse el pleno empleo a través de políticas “keynesianas” de estímulo a la demanda, esta estrategia —basada principalmente en el multiplicador de la inversión— sería inflacionaria, conduciendo eventualmente a comportamientos de tipo *stop-go* (cuando las autoridades incrementan el desempleo para contener los precios, usualmente antes de que el crecimiento haya llegado a generar empleo para los trabajadores de baja calificación); y, (3) para mitigar esta inestabilidad —y reducir el ciclo económico—, es necesario sostener permanente el pleno empleo a través de un ELR.

En esta línea, sostenía que la política económica debía retornar a los programas de empleo público previos a la segunda guerra: “El *New Deal*, con sus WPA, NYA, y CCC, tomó a los trabajadores como estaban y generó empleos para ellos... La resurrección de la WPA y proyectos aliados debería ser un arma importante de la Guerra contra la Pobreza.” (Minsky, 1965:195).

Por el contrario, como vimos, la WOP estuvo dirigida a mejorar las calificaciones y el conocimiento de los pobres, esperando “terminar para siempre con la pobreza” a través de la educación y la capacitación para aquellos que viven en —o cerca de— la pobreza.

Por supuesto, Minsky no estaba en contra de mejorar las capacidades de los trabajadores: “la educación y la capacitación tienen que comenzar prácticamente en la cuna... Todos los pobres que se perdieron el jardín de infantes u otro entrenamiento especial están, excepto por los afortunados o los dotados, condenados a una vida de pobreza —una vida sin salida.” (Minsky, 1971:20). Mejorar la educación y el conjunto de habilidades de la fuerza laboral es ciertamente deseable, pero Minsky creía que se requería un reordenamiento de los objetivos de política: “Una vez que el pleno empleo estricto es alcanzado, el segundo paso es generar programas para mejorar a los trabajadores. *Me temo que en la campaña contra la pobreza hemos tomado el segundo paso sin el primero*; y quizás esto es análogo al gran pecado productor de errores de los jardineros —lanzar la bola antes de tenerla.” (Minsky, 1965:200, énfasis agregado).

Referencias

- Mario, A. (2016). “¿Puede una expansión económica generar empleo para todos? Evidencia de la era kirchnerista”, *Realidad Económica* 303.
- Minsky, H. (1965). “The Role of Employment Policy”. *Hyman P. Minsky Archive*. Paper 270.
- Minsky, H. (1968). “Effects of Shifts of Aggregate Demand upon Income Distribution”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 50, No. 2, May.
- Minsky, H. (1969). “Policy and Poverty”. *Hyman P. Minsky Archive*. Papers 8–10.
- Minsky, H. (1971). “Where Did the American Economy —and Economists— go Wrong?”, unpublished manuscript, May 20.
- Minsky, H. (1972). “Economic Issues in 1972: A Perspective”, unpublished manuscript, October 6.
- Minsky, H. (1973). “The Strategy of Economic Policy and Income Distribution”. *Hyman P. Minsky Archive*. Paper 353.
- Minsky, H. (1975). “The Poverty of Economic Policy”, unpublished paper, July 14.
- Minsky, H. (1980). “Institutional Roots of American Inflation”. *Hyman P. Minsky Archive*. Paper 27.
- Minsky, H. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven: Yale University Press.
- Wray, R. (2016). *Why Minsky Matters*, Princeton University Press.