

POLITICA DE ESTABILIZACION



Objetivos:

- a.- Disminuir la tasa de inflación
- b.- Aumentar el ahorro interno.
- c.- No retroceso de ingresos reales de los trabajadores

Instrumentos:

- a.- Política de ingresos
- b.- Política fiscal
- c.- Política de precios
- d.- Política monetaria y financiera

Alcance de la Política de Ingresos

Cualquiera que sea la política de ingresos a aplicar, su posibilidad depende, en un sistema democrático, del grado de aceptación y solidaridad que haya. Esta actitud se refleja en el grado de aceptación de las políticas alternativas y en el consenso político fundamental. Por otra parte, un objetivo político primordial, indispensable es la redistribución del ingreso en favor de los trabajadores, lo que constituye un segundo límite a las alternativas posibles.

Respecto de este punto, los compromisos a los trabajadores que en la política de ingresos se les haga, no serán otros que los que surjan de las consecuencias de acciones de carácter de aplicación que no les sean perjudiciales. Por el mismo tiempo, la política deberá ser tal que implique en el mismo momento de pensarse para los que se afectan de ella.

Para efectos del diseño de la política, distinguiremos como sectores: Empleados y Obreros del Sector Público, Empleados y Obreros del Sector Privado y Capitalistas y Trabajadores por cuenta propia.

1.- Empleados y obreros del Sector Público.

Incluímos aquí a todos los trabajadores cuya remuneración y régimen sean fijados por ley.

Para este grupo de trabajadores, se propone durante el primer año del período aumentar las remuneraciones reales tanto del año anterior, como de los años anteriores. Esta proposición se basa en el hecho de que el nivel anterior está cubierto de manera que en 1969, 1970, y los siguientes, se continúan, manteniendo cada posibilidad de ser

Donación
13 JUL. 1970

C.2

27.2.70
GM/cds

POLITICA DE ESTABILIZACION



Objetivos:

- a.- Disminuir la tasa de inflación
- b.- Aumentar el ahorro interno.
- c.- No reducción de ingresos reales de los trabajadores

Instrumentos:

- a.- Política de ingresos
- b.- Política fiscal
- c.- Política de precios
- d.- Política monetaria y financiera

a.- Diseño de la Política de Ingresos

Cualesquiera que sea la política de ingresos a aplicar, su factibilidad depende, en un sistema democrático, del grado de aceptación y solidaridad que logre. Esta condición limita el rango de elección entre políticas alternativas, y es un elemento político fundamental. Por otra parte, un objetivo político y social inenunciable es la redistribución del ingreso en favor de los trabajadores, lo que establece un segundo límite a las alternativas posibles.

Dentro de este marco, debe garantizarse a los trabajadores que si la política no opera en la forma prevista, no serán ellos quienes sufran las consecuencias de errores de diseño o de aplicación que no les sean imputables. Pero al mismo tiempo, la política debería ser tal que incluyera en sí misma elementos de penalidad para los que se aparten de ella.

Para efectos del diseño de la política, distinguiremos tres sectores: Empleados y Obreros del Sector Público, Empleados y Obreros del Sector Privado y Capitalistas y Trabajadores por cuenta propia.

1.- Empleados y obreros del Sector Público.

Incluimos aquí a todos los trabajadores cuya remuneración y reajuste debe fijarse por ley.

Para este grupo de trabajadores, se propone durante el primer año del programa mantener las remuneraciones reales medias del año anterior, sin pérdida alguna. Esta proposición se basa en el hecho de que el gasto corriente está subiendo de manera muy acelerada en 1969 y 1970, y esa tendencia, de continuar, destruye toda posibilidad de ac-

ción gubernamental de carácter permanente.

Concretamente, se propone reajustar, a fines de diciembre de 1970, las remuneraciones de este sector de tal modo de recuperar el nivel medio real de ellas en todo el año 1970. Se propone además comprometerse con los trabajadores del sector a impedir, en el curso de 1971, deterioros de ese nivel real de remuneraciones, por la vía de reajustes cada tres o cuatro meses, que compensen el crecimiento del índice de precios al consumidor en esos mismos meses. Estos reajustes parciales tendrían un tope de 5% cada uno, y si ese tope no cubre el aumento de los precios en el año, el último ajuste incluiría todo lo no reajustado.

Cualquier cambio de las remuneraciones relativas dentro del promedio, debería hacerse en el ajuste básico inicial, y no en los ajustes parciales, con el fin de dejar el sistema despejado hacia el futuro. Una vez en marcha la política, en los años siguientes se continúa con los reajustes parciales, y sólo habría reajuste básico si es posible y deseable aumentar el nivel real de las remuneraciones del sector. Un reajuste básico a fines de 1971 no es necesario para recuperar nivel real, el que está asegurado por el sistema. Sólo es necesario si se desea aumentar el nivel real.

2.- Empleados y obreros del Sector Privado

Es este sector, junto con el de capitalistas y trabajadores por cuenta propia, el que presenta más dificultades para el diseño y aplicación efectiva de una política racional de ingresos. El problema es en gran medida político, pero también existen mayores dificultades de control.

No es posible, dadas las definiciones políticas, pensar en una ley de orden público. Por tanto, habría que descartar la posibilidad de diseñar una política similar a la recomendada por el Sector Público.

Manteniendo el principio de libre negociación, es necesario encontrar algún mecanismo que ponga un límite a las aspiraciones compatible con el programa global. Tal mecanismo debe ser indirecto, ya que uno directo implicaría inevitablemente una ley de orden público.

Un mecanismo posible es el de establecer una doble progresividad en el impuesto global complementario: una, vinculada, como en la actualidad, con el nivel del ingreso personal; la otra, vinculada con la tasa de cambio de ese ingreso, con mínimos de renta absoluta exentas que sean inferiores a los mínimos exentos en la situación actual.

Este sistema tiene el inconveniente de constituir un desestímulo al mayor esfuerzo, inconveniente que puede paliarse por dos vías. La primera, es que el sistema sea transitorio y por no más de dos años. La tran

sitoriedad debe garantizarse de algún modo. La segunda, reside en la forma y grado en que se aplique la progresividad. Por otra parte, podría aliviarse o eliminarse la progresividad si existe un aumento en horas trabajadas.

Aún con sus defectos, este sistema permitiría recuperar parte de los excedentes de ingresos más allá de la política establecida, para dedicarse al ahorro. Naturalmente, si estos recursos se ponen a disposición de un fondo de propiedad de los trabajadores, sería posible obtener el apoyo de los grupos tradicionalmente menos poderosos para aplicar el mecanismo.

3.- Capitalistas y trabajadores por cuenta propia

Las dificultades para aplicar una política de ingresos en este sector radican esencialmente en las deficiencias de control. Por este motivo, el esquema de diseño es más complejo, y debe contener el uso de los diversos instrumentos disponibles: Doble progresividad tributaria, política de precios, política de tasas de interés y costo del crédito.

Sin embargo, el énfasis debe ponerse en el primero y en el último de los instrumentos. La política de precios debe tener como misión central la de servir de indicador para la asignación de recursos y de regulador de desajustes transitorios entre oferta y demanda. Sería un error grave el tratar de usar en grado importante la política de precios para controlar ingresos, tanto porque solo una pequeña proporción de los productos son controlables, como porque ello llevaría a graves ineficiencias en empresas públicas y privadas.

En este sector, puede también usarse un elemento adicional: una sobre-tasa de impuesto a la renta, no progresiva, que se haga efectiva si la inflación excede un nivel dado. Este tipo de impuesto tiene la ventaja de hacer cara la inflación para los grupos afectados, al mismo tiempo que provee recursos para contribuir al financiamiento de los mayores pagos de reajustes en el sector público.

b.- Diseño de la Política Fiscal.

En este campo se presentan problemas serios. Por la naturaleza de este documento no es posible entrar en el detalle, pero sí es necesario señalar las áreas de problemas y algunas vías de solución u objetivos de política.

En el lado de los ingresos, conviene señalar que no es posible confiar en que los ingresos provenientes de la gran minería del

cobre aumenten mucho por sobre los niveles de 1969-70. No es probable que los precios del cobre se mantengan por mucho tiempo en los niveles actuales, y el aumento de producción no alcanza a compensar el efecto de la caída de los precios. Aún el más drástico cambio institucional en este campo no haría sino recuperar el nivel de ingresos de divisas registrado en 1969, si el precio desciende a unos 50 ctv. de dólar por libra.

En el resto de los ingresos tributarios, no se ve mucho campo de acción para incrementarlos, salvo por la vía de eliminación de franquicias, las más importantes de las cuales ya han sido eliminadas. Por el contrario, un tratamiento tributario más justo a las sociedades de personas llevaría a una disminución de ingresos tributario, los que podrían compensarse con mejor fiscalización.

Aparte acción racionalizadora y simplificatoria en el lado de los ingresos, entonces, parece claro que el área de acción más importante es la del gasto público.

Es imperativo evitar que continúe el ritmo de crecimiento de los gastos corrientes registrado en los últimos años. Estos gastos deberían congelarse en términos reales y, de ser posible, reducirse, para permitir un adecuado financiamiento y expansión de la inversión pública. Es la inversión la que tiene efectos permanentes e irreversibles. Una política de este tipo requiere de un aumento importante de la eficiencia en el aparato burocrático, lo que a su vez requiere sistemas claros de precios y castigos en relación con la eficiencia. Tales sistemas no son fáciles de concebir y menos de implantar, por lo que el trabajo en esta dirección debe comenzar cuanto antes.

El crecimiento global del gasto público en términos reales no debería exceder una cifra de alrededor de 3 ó 4% por año, centrado exclusivamente en la inversión, lo que permite un crecimiento anual real de ésta de entre 10 y 14%.

En cuanto a la composición de la inversión pública, ella debe estar estrechamente coordinada con la estrategia de desarrollo. Preferentemente deberían incrementarse las inversiones destinadas a mejorar y ampliar el aparato productivo, de acuerdo con los programas de desarrollo industrial, agrícola, minero y de los transportes.

Por otra parte, el estado de las finanzas públicas hace inevitable tomar decisiones dolorosamente claras en materia de prioridades. No puede hacerse todo a la vez, y es necesario escoger.



c.- Diseño de la Política de Precios.

Tal como se señaló en a.3., la misión fundamental de la política de precios es la de servir de indicador para la asignación de recursos. Si se quiere inducir un flujo de recursos hacia una actividad o sector determinado, el precio relativo de los productos de ese sector o actividad es el mejor incentivo para lograrlo, suponiendo que no existen otras trabas de tipo institucional.

En esta materia, cabe destacar que los países socialistas están haciendo uso cada vez mayor y generalizado de la política de precios en esta dirección, y abandonandola como instrumento para lograr otros objetivos que pretendieron originalmente alcanzarse por este camino; la experiencia allí, y en otros lugares del mundo, respalda ampliamente esta conclusión.

Hay excepciones importantes a esta norma básica. Una, desde el punto de vista global; la otra en circunstancias específicas.

La primera excepción se relaciona con las expectativas de inflación. El control de precios puede ayudar, por períodos cortos, a moderar expectativas inflacionarias. Pero sólo lo hace por períodos cortos de tiempo, de no más de 3 ó 4 meses. En plazos más largos, las presiones tienden de todas maneras a transmitirse a los precios.

La segunda excepción está vinculada a la existencia de un poder monopólico fuerte en algunos sectores, el que puede ser regulado mediante fijaciones de precios.

En todo caso, ambas excepciones no justifican asignar otro papel central a la política de precios distinto del de servir de indicador para la asignación de recursos.

Por otra parte, una política de precios no significa necesariamente control de precios. El comercio exterior puede servir de regulador básico en este campo, y el manejo de los aranceles se convierte entonces no sólo en un instrumento de recaudación fiscal, sino además en uno de orientación y regulación de la economía.

Concebida y aplicada de esta manera, la política de precios deja de ser un campo de difícil control y una fuente de roces con sectores importantes de la población. En particular, la existencia de nuevas formas de empresas hace aún más conflictiva una política de precios basada en el control directo de ellos; la experiencia en el sector agrícola es una muy clara confirmación de este hecho.

d.- Diseño de las Políticas Monetaria y Financiera.

El área de acción general de las políticas monetaria y financiera se define sólo en relación con el resto de los objetivos. Si se desea evitar la desocupación, estas políticas deben perseguir el proveer a la economía de la liquidez necesaria para funcionar normalmente a los niveles de costo dados. La forma en que se posea esta liquidez, sin embargo, y el costo de ella, son elementos importantísimos en esta política.

Dada la situación de reservas internacionales, el objetivo en materia de balanza de pagos debe ser el de lograr superávit moderados en los próximos años. Si el total de las importaciones crece en un 7% por año en promedio, las reservas deberían incrementarse en alrededor de 30 ó 40 millones de dólares por año, es decir, en no más de la mitad del incremento anual promedio registrado entre 1965 y 1969. Esto significa que la generación de medios de pago originada por la acumulación de reservas se reduce en grado importante, mejorando las posibilidades de incremento del crédito interno siempre que se prosiga con una política cambiaria realista. De no cumplirse este requisito, el equilibrio de la balanza de pagos, o el objetivo en materia de reservas internacionales, sólo podría lograrse con medidas restrictivas directas, que ocasionan todo tipo de distorsiones; con creciente endeudamiento externo, que pone en peligro la soberanía económica, o con restricción crediticia excesiva, que arriesga el ritmo de crecimiento y el nivel de empleo.

El crédito interno, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, sería entonces la herramienta más importante para el crecimiento necesario de la liquidez. De aquí que su distribución y su costo pasen a ser elementos aún más fundamentales que hasta ahora.

Costo y distribución están muy ligados entre sí. El crédito no se presta en general para ser un elemento adecuado en la asignación de subsidios. Un costo subsidiado del crédito implica que a mayor endeudamiento hay mayor subsidio, y es uno de los más poderosos incentivos al desahorro. Al mismo tiempo, habiendo descentralización en el sistema de conducción de la economía, el costo del crédito es un factor básico tanto en la decisión entre usar más recursos de capital o más mano de obra, como en la elección entre productos alternativos a producir. Sólo en casos extraordinariamente calificados y limitados el subsidio a través del crédito puede jugar un papel útil y, en todo caso, por un período de tiempo especificado de antemano y no mayor de unos tres años.

Un costo nominal elevado de crédito debe ir aparejado con un retorno nominal elevado al ahorro. De este modo, al mismo tiempo que se logra mayor eficiencia en el uso del crédito, se amplían los recursos disponibles para prestar sin presión inflacionaria.

Como punto de referencia, puede considerarse razonable un costo real del crédito del orden de 12% por año, siempre que la tasa de inflación no exceda de 10 ó 15% por año. Mientras más alta la tasa de inflación, se hace más difícil sostener costos reales razonables. A vía de ejemplo, el costo del crédito de corto plazo en países en desarrollo con estabilidad de precios fluctúa entre 10 y 15% por año, en términos reales.

