

HACIA UNA POLITICA EXPANSIVA ANTI-INFLACIONISTA.

GÖSTA REHN

Trabajo presentado en 1983 al Partido Socialdemócrata de Suecia y a la Conferencia de Estrasburgo de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), con el apoyo de Gunnar Myrdal, Jan Tinbergen y Krister Wickman.

Forma parte de la documentación del Seminario "Desarrollo, Democracia y Equidad: las experiencias de Suecia y América Latina", a realizarse en Santiago de Chile, los días 29-30-31 de mayo 1989.

(Versión preliminar en español)

(1) Los métodos que se han aplicado hasta ahora en los países democráticos para intentar resolver el dilema ~~entre~~ las políticas expansivas que generan inflación y las políticas restrictivas que generan paro han fracasado en su mayoría, ya sea por el lado de la inflación o por el del paro, ya sea desde ambos puntos de vista. No debemos dejar que los incrementos pasajeros de la producción o las reducciones pasajeras de la tasa de inflación oculten este hecho.

Desde nuestro punto de vista, el principio sobre el que debe basarse una política expansiva anti-inflacionista es el de lograr que a las empresas les resulte más provechoso aumentar sus ventas en los mercados nacionales e internacionales con la ayuda de unos precios bajos que aplicar altos precios a pequeños volúmenes de producción.

Para poner en práctica este principio, debe llevarse a cabo una sustancial reestructuración del sistema de impuestos y subvenciones que intervienen en los costes de producción. Hay que reducir considerablemente estos costes en los niveles máximos de producción y empleo corrientes de cada empresa, y siempre que estos últimos superen los niveles vigentes.

Aún en caso de que para mantener constante el nivel medio de estas cargas (que incluyen las cuotas de la seguridad social, etc.) fuese necesario imponer paralelamente pequeños incrementos de los tipos impositivos globales, esa reducción de los costes marginales sería beneficiosa. Permitiría contrarrestar la inflación de la manera más lógica: fomentando aumentos en la oferta de bienes y servicios a unos precios inferiores a los que se podrían alcanzar de otra manera.

(2) Estamos en principio de acuerdo con quienes abogan por una acción expansiva concertada entre todos los gobiernos occidentales, de forma que se reduzca el riesgo de provocar aumentos en el déficit del comercio exterior de cada país. Pero incluso en el marco de una acción expansiva internacional, el problema de la inflación debe ser resuel-

to por cada país mediante su propia política.

No se debe seguir sacrificando la gran cantidad de recursos humanos y materiales que se mantienen hoy inactivos para servir de freno a la inflación de salarios. Por el contrario, habría que movilizar estos recursos, haciendo que participasen activamente en la lucha contra la inflación, produciendo bienes y servicios a un coste tan bajo para las empresas que se pudiera detener el incremento de los precios.

Ciertamente, si se quiere alcanzar el pleno empleo y mantenerlo, evitando los negativos efectos de la inflación y de los déficits del comercio exterior, habrá que conseguir que la tasa de incremento de las rentas monetarias (de las que los sueldos y salarios son la parte cuantitativamente más importante) sea moderada. Convencer a unos cuantos dirigentes sindicales no será suficiente para conseguir esta moderación, al menos no de forma permanente. Hay que llegar a un consenso duradero entre todos los ciudadanos sobre la necesidad de una evolución no inflacionista de los salarios monetarios, los beneficios, las transferencias y los servicios públicos. Para ello, la política económica debe ejercer una influencia moderadora sobre los precios y sobre los beneficios, como pre-requisito para la moderación de los salarios; el conjunto de todas estas acciones constituye lo que podría denominarse como política de rentas indicativa.

El principio básico de toda expansión no inflacionista que indicamos al principio se ha aplicado en algunas ocasiones. Se ofrecen distintos tipos de incentivos para fomentar incrementos de la producción y el empleo a bajos costes para las empresas. Pero estos incentivos se han aplicado en general durante periodos excesivamente cortos y han tenido un alcance demasiado limitado, sobre todo aquellos que podían reducir los costes de un mayor empleo del factor trabajo.

Nuestro mensaje básico es que el principio de la expansión anti-inflacionista debería aplicarse tan enérgica y globalmente que

podría olvidarse el principio más generalmente aceptado: frenar la inflación manteniendo una "tasa natural de paro" elevada, utilizando para ello políticas monetarias y fiscales restrictivas. La expansión anti-inflacionista debe convertirse en un elemento permanente de la política económica.

Para empezar, los incentivos al empleo serán ^{ya} suficientes si (como ha sido generalmente el caso) se ofrecen sólo con el objeto de conseguir un incremento neto en el número de puestos de trabajo. Nosotros sugerimos reducir el gasto del empresario (mediante devoluciones del impuesto sobre la nómina o subvenciones en metálico) en un 20% al menos de los costes del trabajo, siempre que el número de trabajadores actualmente empleados en la empresa supere el 90% del total de trabajadores empleados en un ejercicio anterior. Puede que esta medida deba ser financiada mediante algún incremento de las cargas globales; pero ésta es otra cuestión, que debe ser considerada en el marco del tratamiento global de la demanda.

Es obvio que, además de este ejemplo básico, existen otras medidas que permitirían reducir el coste de aumentar la producción y el empleo. En la mayoría de los países, sería conveniente reforzar los programas de formación y reorientación, en particular para aquellas ocupaciones en las que la oferta de trabajo sea escasa, y compensar adecuadamente a los trabajadores que se desplazaran hacia industrias en crecimiento.

- (4) Todo esto haría que a las empresas les resultara relativamente barato no sólo aumentar su plantilla, sino también contratar sustitutos del personal que cambiase de empleo. De esta forma, se les alentaría a aumentar su oferta de productos a unos precios competitivos.

Los incentivos financieros a la inversión han tenido siempre unas características similares, fomentando tanto la inversión de reposición como la adquisición neta de nuevo equipo. Por las razones

antes indicadas, es obvio que se debe seguir aplicando este tipo de incentivos.

Pueden conseguirse efectos anti-inflacionistas de forma aún más inmediata (en algunos casos en los que es factible desde un punto de vista administrativo), mediante medidas que reduzcan directamente el coste de la producción adicional, sin recurrir a la vía indirecta de subvencionar el empleo de mayores cantidades de inputs de trabajo y capital.

En cualquier caso, consideramos que la acción que se debe emprender con mayor urgencia, con el doble objetivo de combatir la inflación y el paro, consiste en reducir de forma general el coste marginal del trabajo, mediante una redistribución de las cargas salariales.

No entraremos aquí en una discusión detallada de la posible diferenciación de tales incentivos (en favor de sectores de la población en los que la tasa de paro sea particularmente elevada, de regiones subdesarrolladas, etc.). Se ha aplicado este tipo de variantes en varios países. También dejaremos de lado el tema del empleo en el sector público.

Las valoraciones empíricas de algunas subvenciones al empleo marginal, aplicadas durante un solo año, han indicado que, a pesar de su corto plazo, estas medidas frenan de forma apreciable el incremento de los precios. Aunque esto muestra que efectivamente se consiguen los efectos deseados de estabilización de los precios, pensamos que se necesitan medidas más duraderas y enérgicas para lograr resultados más sustanciales.

- (5) El pleno empleo presupone una demanda sostenida. Pero una demanda fuerte tendería por sí misma a intensificar la inflación y los déficits del comercio exterior; lo que sugerimos, por tanto, es un enfoque combinado: medidas que permitan incrementar la demanda, junto con medidas que neutralicen los incrementos de precios y los déficits co-

merciales.

Se necesita ciertamente hacer un esfuerzo por reducir los elevados déficits presupuestarios, pero sin que ello implique una depresión de la actividad económica.

No cabe duda de que hay que examinar a fondo aquellas partidas presupuestarias que constituyen una carga para la economía, y que hacen que se ponga en marcha la espiral inflacionista de salarios y precios y que aumenten los déficits del comercio exterior. Pero también existen partidas de gasto que ayudan a combatir la inflación y a mejorar la competitividad, porque alientan a las empresas a aumentar la producción y reducir los precios. Cuando este tipo de estímulos financieros conduce a un mayor nivel de empleo en la empresa privada, se produce también un flujo de ingresos hacia los presupuestos públicos (en concepto de impuestos sobre las rentas adicionales, de menores gastos en los sistemas de seguro de paro, etc.), a una tasa que suele oscilar entre el 50 y el 90% de los gastos en que incurren las empresas por cada nuevo trabajador contratado. Se debería intensificar este tipo de gasto público (el indicado al principio del párrafo), con el fin de reducir tanto los déficits presupuestarios como la inflación.

Las medidas que sugerimos fomentarán un crecimiento generalizado; sin embargo, algunas empresas, del país que está aplicando esta política y de otros países, se verán negativamente afectadas por la mayor competencia vía precios, que es lo que se pretende conseguir. Hay muchas empresas que sólo pueden sobrevivir al calor de la inflación. Esto no debe impulsar a los gobiernos a abstenerse de luchar por la estabilización de los precios, sino a combinar esta lucha con un conjunto de instrumentos de política expansiva del tipo que hemos indicado anteriormente.

(6) No pretendemos ser capaces de valorar cuantitativamente el efec-

to estabilizador que las políticas y programas sugeridos ejercen sobre los precios. Pero los directivos de las empresas se ven constantemente obligados a elegir entre una estrategia de precios bajos y altos volúmenes de ventas o una estrategia de precios altos y pequeños volúmenes de ventas. Toda medida que haga que el primer tipo de comportamiento resulte relativamente más provechoso tendrá, por necesidad, alguna influencia sobre la determinación de los precios.

Somos conscientes de las objeciones que se han hecho a menudo al tipo de políticas por las que abogamos. Estas objeciones se refieren a las complicaciones administrativas, al riesgo de fraude, al incremento de salarios, etc. pero ninguno de estos inconvenientes pueden compensar los enormes costes derivados de las situaciones de paro o de inflación (o de ambos) persistentes que se dan actualmente, y que seguirán produciéndose en caso de que no se modifiquen las políticas actuales.

En resumen, nuestras sugerencias son las siguientes: Redistribuir los impuestos y subvenciones de forma que se aliente a las empresas a sacar al mercado un mayor volumen de producto a bajos precios, contribuyendo así a frenar simultáneamente la inflación y el paro. Conseguir que esta remodelación de la estructura de los impuestos y este estímulo a la competencia a través de los precios reduzcan las posibilidades de obtener beneficios elevando los precios de una producción restringida. Utilizar esta política económica, cuyo objeto es el de moderar la evolución de los precios y los beneficios, para crear un consenso político sobre la necesidad de un desarrollo no inflacionista de las rentas. Garantizar sobre esta base que haya una demanda de bienes y servicios suficiente para alcanzar y mantener el pleno empleo.

(8) Somos conscientes de las objeciones que se han hecho a menudo al

tipo de política que recomendamos.

Las subvenciones beneficiarán en parte a actividades que se emprenderían aun sin ellas; esto se presenta a menudo como un derroche de dinero. Nosotros recomendamos, sin embargo, que se introduzcan deliberadamente estos efectos. Ya hemos insistido en que, para frenar de forma apreciable el incremento de los precios, la reducción de los costes marginales no debe afectar únicamente a los incrementos netos en el nivel de empleo, de inversión o de producción, sino también a la "parte superior" del empleo, la inversión y la producción ya existentes. De otra manera, el estímulo a la comercialización a bajos precios sería demasiado débil, y beneficiaría principalmente a las empresas que menos lo necesitan.

Otra de las objeciones hace referencia al riesgo de incremento de los salarios resultantes de la mayor demanda de trabajo. Esta tendencia alcista es inevitable en una situación de pleno empleo, pero tendrá menos fuerza que la que se registraría si este nivel de empleo fuera el resultado de un crecimiento generalizado de la demanda, sin los elementos anti-inflacionistas que sugerimos. Su existencia es, no obstante, un argumento a favor de la diferenciación de los incentivos al empleo, para beneficiar de forma especial a aquellos grupos que están en la situación más débil en el mercado de trabajo.

Una crítica frecuente es la que se refiere a las dificultades administrativas conectadas con la prevención de abusos (por ejemplo, la absorción de unas empresas por otras). Algunos autores observan que los estímulos específicos a empresas que tienden ya por sí mismas a expandirse pueden implicar a largo plazo una distorsión de la (9) estructura de producción (que será no obstante menor que las distorsiones en sentido contrario hoy existentes, creadas por las medidas de protección a industrias en declive).

No hay duda de que se presentarían este tipo de costes y complicaciones sociales, y otros similares. Pero éstos serán necesariamente muy limitados si los comparamos con los enormes costes, humanos y económicos, que conlleva la situación de paro elevado y persistente resultante de las políticas actuales. También vale la pena incurrir en algún coste para reducir la persistente tasa de inflación, en lugar de ver como se dispara de nuevo, si la esperada reactivación se produce sin que se hayan introducido nuevos elementos anti-inflacionistas en el sistema económico.

John Bishop (dir.), Subsidizing on the Job Training. The National Center for Research on Vocational Training, Columbus, Ohio, 1982. Contiene un estudio de varios programas de subvenciones para el empleo en sectores "objetivo" y para el empleo en general. Tiene particular interés la evaluación del "Crédito impositivo a la creación de empleo" ("New Jobs Tax Credit") de 1977/78, que concedía una prima de 2.100 dólares a las empresas que aumentaban su plantilla (hasta un máximo de 48 trabajadores adicionales por encima del 102% del número de empleados durante el año anterior). Con un gasto de cerca del 0,2% del PNB, un año después de su entrada en vigor parecía haber generado un incremento del empleo de entre 0,1 y 0,5% de la población activa total del país, y haber frenado el aumento de los precios al por menor, proporcionando a los consumidores un beneficio equivalente al gasto del Tesoro. Estos resultados se consideran preliminares. No se han publicado aún evaluaciones del segundo año de aplicación.

Deakin & Pratten, Effects of the Temporary Employment Subsidy, Cambridge University Press, 1982. Evaluación en profundidad del programa de subvenciones para el mantenimiento de los puestos de trabajo en empresas que se enfrentaban a dificultades desde el punto de vista del empleo en un período de débil actividad económica. Indica que se obtuvieron los efectos deseados sobre los niveles de empleo y precios, pero sin cuantificar dichos efectos. El programa fue objeto de críticas (muy justificadas), por crear un clima de competencia proteccionista, en particular en la industria textil irlandesa; fue, por tanto, abandonado y sustituido por otro programa de expansión más positivo, el de Subvención al empleo en la pequeña empresa (Small Firms Employment Subsidy), que no fue objeto de las mismas críticas.

Haveman & Palmer (dirs.), Jobs for Disadvantaged Workers: The Economies of Employment Subsidies. Informe de la Brookings Institution

sobre un seminario que estudió el tema de las subvenciones por categorías de salarios, Washington, 1981.

OCDE, Marginal Employment Subsidies. Estudio, realizado por la Secretaría de la OCDE, sobre programas de subvención transitorios y centrados en sectores objetivo, con un ensayo analítico de R. Haveman: Targeted employment subsidies, París, 1982. Los informes llegan en general a conclusiones positivas, pero muestran las dificultades que plantean los programas cuyo período de aplicación es demasiado breve y los programas que se centran excesivamente en sectores "objetivo".

G. Rehn, Anti-inflationary Expansion Policies (con especial referencia a las primas al empleo marginal). Informe para la CEE, Bruselas, 1980. Análisis de los argumentos en favor y en contra de las subvenciones al empleo, y estudio de una docena de programas de este tipo aplicados en seis países, con un resumen de las evaluaciones de estos programas, en los casos en que se disponía de ellos.