

# Política de ingresos e inflación

LIC. GUSTAVO MATUS PACHECO

Las causas que generan inflación en las economías capitalistas son extraordinariamente ambiguas y, por tanto, difíciles de determinar. La existencia de innumerables hipótesis expuestas a lo largo del tiempo por economistas pertenecientes a las escuelas estructuralistas o monetaristas ponen de relieve la complejidad del problema. Según las diferentes posturas, el desajuste entre demanda y oferta de factores puede deberse a fallas internas o externas de la estructura económica, o a la influencia del "empuje" hacia arriba de los costos causado, principalmente, por afecto de un alza en los salarios o por el deseo de mantener el mismo nivel de utilidades por parte de los empresarios, o bien, por la fuerte presión de la demanda sobre los recursos disponibles. Cualquiera que sea la validez de la hipótesis sostenida, ha sido mediante la utilización de los diversos instrumentos que controlan el nivel de la demanda como tradicionalmente se ha tratado de contrarrestar los efectos nocivos de la inflación.

Los instrumentos más conocidos para el control de la demanda agregada son las políticas fiscal y monetaria. Básicamente, la política fiscal trabaja con la imposición, los gastos gubernamentales y los subsidios, mientras que la política monetaria ejerce su influencia a través del manejo de la tasa de interés, las condiciones del crédito y la oferta monetaria. Empero, la experiencia ha mostrado que estas políticas no han sido totalmente exitosas en el cumplimiento de su papel como medidas antiinflacionarias. "Parece ser que la opinión, ciertamente opinión del gobierno, se inclina por el punto de vista de que la política monetaria no puede usarse para *regular* el funcionamiento interno de una economía, aunque pueda ejercer un impacto considerable sobre los aspectos externos de la misma al atraer o repeler capital. La política fiscal puede influir en el nivel de la demanda de los consumidores por lo que podría utilizarse para obtener la estabilidad del crecimiento de dicha demanda. Las fluctuaciones de la demanda de los consumidores... pueden originar fluctuaciones en toda la economía. Es, por supuesto, muy difícil asegurar que las fluctuaciones en los diferentes sectores de la economía se compensan unas con otras, y aun cuando esto fuera posible, muy probablemente seguirían existiendo presiones inflacionarias y otros problemas."<sup>1</sup>

Al investigar la economía del Reino Unido, Dow<sup>2</sup> llegó a la conclusión de que "el intento de dirigir la economía únicamente por medio de las políticas fiscal y crediticia ha mostrado la insuficiencia de éstas. Es necesario que ambas formen parte de una política que, auxiliada de una política de salarios, promueva directamente el crecimiento económico". Adicionalmente, las limitaciones de las políticas monetaria y fiscal, en su actuación independiente de otras políticas, han sido también examinadas en los debates de la OCED.

Durante los últimos cinco o seis años se han presentado numerosos ensayos sobre este tópico en diversos seminarios en

los que se ha discutido la influencia de la política de ingresos sobre la actividad económica. A falta de una definición clara y precisa, por política de ingresos (tal y como se emplea el término en la mayoría de los países miembros de la OCED) se ha coincidido en subrayar que "las autoridades deben prever un tipo de evolución de los ingresos que sea consistente con sus objetivos económicos y, en particular, con la *estabilidad de los precios*".<sup>3</sup>

Es indiscutible el hecho de que, al hablar de políticas de ingresos (salariales, esto es, procedentes de la aplicación de la fuerza de trabajo, y no salariales) deba suponerse la existencia de un nivel y una estructura de precios cambiante en el curso del tiempo. Tan importante es la consideración de esta premisa que el peligro de una inflación sin control puede suscitarse en el momento mismo en que el gobierno descuida su política de precios. En contra de lo que pudiera suponerse, el control de precios por parte del gobierno no es una cuestión sencilla. Obligar a reducir los precios cuando el caso así lo requiriera, por ejemplo, resultaría casi imposible en la mayor parte de los sectores debido a la rigidez natural hacia la baja que ofrecen los mercados de mercancías y servicios, lo que permite afirmar que los gobiernos tendrán que aceptar la realidad de que sólo con una estabilidad *relativa* en los precios pueden lograr el crecimiento económico.

## OPINIONES ENCONTRADAS ACERCA DE LA POLITICA DE INGRESOS

En la práctica, se ha examinado la naturaleza de la política de ingresos desde dos puntos de vista.

a) *Criterio de productividad*. El primer argumento está basado en la "fórmula de productividad", la cual establece que una política de ingresos debe permitir incrementos en los salarios sólo en la medida en que aumente la productividad de la industria. En este sentido, sería un error suponer que un incremento en los salarios, por sí solo, puede producir inflación. No obstante la simplicidad y argumentación lógica de este criterio, se han presentado varias dificultades de orden práctico.

En primer lugar, no existe un índice confiable de productividad que pueda aplicarse automáticamente al nivel de los salarios. Cada producto y cada proceso requieren de una consideración aparte y esto sin dejar de tomar en cuenta los cambios en los costos reales, ni el estado actual y perspectivas de la demanda, ni ninguno de los otros factores que generalmente se incluyen dentro de la estrategia para fijar los precios. En segundo lugar, la fórmula de la productividad no significa nada para los asalariados en sus demandas por mayores ingresos. Deja sin afectar los salarios reales debido a que no altera la relación entre el nivel de los salarios y el nivel de precios. Las ventajas de que los asalariados han estado gozando últimamente en el caso del Reino Unido, por ejemplo, no se derivan del aumento de los salarios sino de la demanda de trabajo y del sobre-

<sup>1</sup> *Non-Wage Incomes and Prices Policy*, OCED, 1966, p. 176.

<sup>2</sup> J.C.R. Dow, *The Management of the British Economy*, NIESR, Cambridge University Press, 1964.

<sup>3</sup> *Policies for Price Stability*, OCED, 1962, p. 23.

empleo en algunas regiones de Inglaterra resultantes de salarios demasiado bajos. El incremento de los salarios tiende a restaurar el equilibrio y a cancelar esas ventajas.

Y, en tercer lugar, la fórmula mencionada discrimina a los tenedores de dinero o de derechos monetarios en términos reales. Es decir, si la productividad va en aumento, la fórmula se encarga de asegurar al asalariado su participación en el creciente producto nacional, mientras que el tenedor de dinero (o quien perciba una anualidad o una póliza de seguros, cantidades expresadas en unidades monetarias) adquiere una capacidad de compra relativamente menor que la del resto del grupo.

b) *Criterio del tipo de cambio.* Este argumento subraya el hecho de que una política de ingresos no está directamente relacionada con los ingresos reales sino con los ingresos monetarios. Son las fuerzas económicas que operan en una sociedad competitiva las que determinan la estructura de los varios renglones de ingresos. La proporción entre cada nivel de ingresos relativos se toma como dada, por lo que la política de ingresos sólo proporciona el número de unidades monetarias por las que cada ingreso debe medirse dentro de esta estructura que, en su conjunto, no es otra cosa más que el ingreso nacional. En este sentido, la política de ingresos se convierte en una política monetaria debido a que determina el valor de la unidad monetaria en términos de esfuerzo humano.

Con el fin de aclarar un poco más la idea expresada en el párrafo anterior, conviene recordar que los costos de producción determinan los precios, y que el margen de utilidades obtenido en el proceso de la producción o en la transacción comercial se deriva como diferencia entre precio y costo. El hecho de que las utilidades varíen en cada ramo depende de la estructura de los precios relativos que, a su vez, está determinada por las mismas fuerzas económicas que intervienen en la formación de la estructura de los ingresos. El ingreso aumenta en el curso del tiempo y la política de ingresos, según este criterio, deberá determinar la forma en que la unidad monetaria, medida en esfuerzo humano, habrá de obtenerse en el futuro considerando los cambios de las condiciones económicas.

Este punto de vista sostiene que el valor económico del esfuerzo humano depende del lugar en el que se ejerza, por lo que varía enormemente de país a país de acuerdo con las diferencias en las condiciones de producción y distribución. Los valores relativos de las unidades monetarias, así como los correspondientes a las mercancías y servicios, están determinados por el principio ricardiano de los costos comparativos. El tipo de cambio de un país determina el costo de sus industrias en términos de unidades extranjeras y, cuando los costos comparativos así calculados son inconsistentes con el equilibrio de la balanza de pagos, dicho equilibrio puede ser restaurado, en general, con una variación apropiada del tipo de cambio. Consecuentemente, "fijar el tipo de cambio de un país es determinar su política de ingresos".<sup>4</sup>

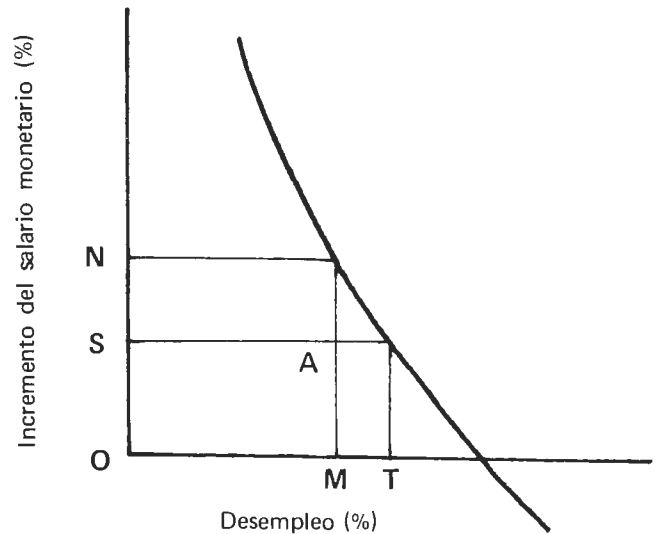
El Fondo Monetario Internacional, en su función de mantener la estabilidad de los tipos de cambio (relación entre los valores de las distintas unidades monetarias), ha ajustado la paridad del oro a los dólares norteamericanos. Pero parece ser más bien que es el valor del dólar el que determina el valor de la unidad del oro y no al revés. Sobre esta base, la estabilidad del valor de otras unidades monetarias depende del valor en oro del dólar, de lo cual puede seguirse que el nivel de los salarios de todos los países miembros del FMI estará también ligado al nivel de salarios de Estados Unidos en virtud de la existencia de estas paridades fijas.<sup>5</sup>

Quienes advierten las limitaciones de los dos criterios arriba descritos, piensan que la solución del problema debe buscarse

en función del pleno empleo. La demanda de productos, que obviamente influye en la demanda de trabajo, determina el nivel de empleo, y es a través de esta relación como la demanda afecta al nivel de los salarios. Así pues, con una paridad fija en el tipo de cambio y dados los niveles de salarios del exterior, el nivel de salarios impuesto por la política de ingresos determinará el nivel de empleo. El problema se traduce en buscar el nivel que corresponda al pleno empleo. A la consecución de este objetivo es hacia donde debe orientarse la formulación de la política de ingresos.

EL DILEMA INFLACION-DESEMPLEO

Lo anterior conduce a la siguiente consideración. Los sindicatos obreros y demás grupos de trabajadores, en sus demandas por mejores sueldos y salarios, no dejarán de insistir en que se cumpla la finalidad de alcanzar el más alto nivel de empleo posible. Esto pone en serios aprietos al responsable de la política económica ya que, teórica y aun empíricamente, ha quedado demostrada la incompatibilidad entre un alto nivel de empleo y la estabilidad de los precios. Para la comprensión de este conflicto se puede tomar como base de explicación la denominada "Curva de Phillips". Bautizada con este nombre en honor del economista con el cual está primeramente asociada<sup>6</sup>, esta curva relaciona el cambio porcentual de la tasa de salario monetario en el eje vertical con el desempleo expresado como por ciento de la fuerza de trabajo, eje horizontal.



Esta curva expresa la interdependencia negativa entre el desempleo y los salarios monetarios, esto es, que a todo aumento de éstos es de esperarse una disminución en el nivel de desempleo, y caso contrario. Supóngase que en el diagrama anterior OM representa el pleno empleo o, en otra forma, desempleo igual a cero. De acuerdo con la curva, una tasa OM de desempleo estaría asociada con el nivel ON de los salarios monetarios.

Supongamos ahora que el incremento medio de la productividad (reflejada en el nivel de los salarios monetarios) es sólo de OS. Si éste fuera el caso, el nivel derivado de desempleo cero (o empleo pleno), OM, estaría asociado, conforme a la pendiente negativa de la curva, a un nivel de salarios monetarios excesivo a las ganancias que produce la productividad siendo, por tanto, inflacionario. A fin de mantener paralelos los incrementos de

<sup>4</sup> Sir Ralph Hawtrey, "An Incomes Policy", *Woolwich Economic Papers*, núm. 4, 1965.

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> A.W. Phillips, "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957," *Economica*, XXV, núm. 100, 1958, pp. 283-299.

los salarios con los aumentos de la productividad, el nivel de desempleo tendría que trasladarse a OT. El costo de mantener la estabilidad de precios sería, por consiguiente, un nivel de desempleo representado por MT.

En términos de política pública es importante conocer la posición de la curva de Phillips. Si la curva pasara por el punto A, por ejemplo, tanto el pleno empleo como la estabilidad de los precios serían posibles. El pleno empleo, OM, estaría entonces asociado con un aumento de los salarios monetarios igual a OS, lo que representa un cambio en el porcentaje de salarios consistente con una mejora de la productividad. Si la curva pasara a la izquierda del punto A, el pleno empleo y la estabilidad de precios tampoco serían incompatibles ya que mediante las políticas monetaria y fiscal se podría restringir la inflación sin necesidad de que se provocara un exceso de desempleo. Si, en cambio, la curva pasara a la derecha del punto A, como sucede en el diagrama, se presenta entonces el dilema. "Tendría que escogerse, como objetivo nacional, entre la estabilidad de precios con cierto nivel de desempleo, y el pleno empleo con alguna presión inflacionaria."<sup>7</sup>

Como parece no haber otra alternativa, los economistas han comenzado a prescribir diferentes niveles de desempleo como meta política a largo plazo. Hasta el momento, sin embargo, todos los intentos han fracasado. En el Reino Unido, por ejemplo, se estima que un desempleo del orden de 2.25% permitiría la estabilidad de los precios, mientras que al mismo tiempo haría posible un incremento en los salarios en la misma magnitud que el aumento de la productividad a largo plazo. "Es de observarse, no obstante, que aún cuando el desempleo promedió un 2.25% en 1962-63 los precios aumentaron apreciablemente siendo su incremento final durante esos dos años de un promedio de 2.4% anual. Esta experiencia se ajusta mejor a las estimaciones econométricas de Dicks-Mireaux, las cuales implican un volumen sustancialmente mayor de desempleo para la obtención de una completa estabilidad de los precios."<sup>8</sup>

#### LA INMADUREZ DE LA POLÍTICA DE INGRESOS PARA CONTROLAR LA INFLACION

La política de ingresos, como se indicó arriba, ha sido contemplada últimamente como un medio más para combatir la inflación. Pero este punto de vista pone de soslayo la experiencia estadística de un examen llevado a cabo para los países de Europa occidental y Estados Unidos en 1966.<sup>9</sup> Datos estadísticos de 1952 a 1965 muestran que los países que utilizan políticas de ingresos no han tenido mayor éxito en evitar la inflación que otros que han desistido de usarlas o que jamás han hecho el esfuerzo.

En Países Bajos, por ejemplo, que podría considerarse como el mejor modelo de una economía que trabaja a base de consultas, las políticas de ingresos y precios han dependido del grado de cooperación voluntaria de los sectores relacionados con la implantación de las políticas. Aun así, el gobierno holandés ha declarado que "es una ilusión creer que salarios y precios puedan conectarse a través de la productividad. En el momento presente de crecimiento continuo debemos aceptar una inevitable inflación de 2 o 3% al año cualquiera que pueda ser la causa".<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Economics and Public Policy*, W. Carl Biven, Charles E. Merrill Books, Inc, Columbus, Ohio, 1966, p. 167.

<sup>8</sup> *The UK Economy (A Manual of Applied Economics)*, A.R. Prest (Ed), 1968.

<sup>9</sup> "Macro-Economic Aspects of Incomes Policy", estudio presentado por C.T. Saunders en el simposio sobre "Mercado de Trabajo e Inflación", Ginebra, octubre de 1966.

<sup>10</sup> "Non-Wage Incomes and Prices Policy in the Netherlands", informe presentado por P.A. Gille para el Seminario de la Unión Obrera sobre "Ingresos no Salariales y Política de Precios", OCED, 1964.

Austria es otro buen ejemplo. El aumento de los precios de los artículos de consumo fue tan excesivo durante los años de posguerra que fue necesario que el Consejo de Ministros creara una comisión sobre salarios y precios a sugerencia de la Federación Austriaca de Sindicatos en 1957. Desde esa fecha, la política de fijación de precios del gobierno austriaco se ha extendido en mayor proporción que en cualquier otro país europeo, y los representantes obreros han tomado parte muy activa en la ejecución de esa política. Con todo, "aparte de Francia, la presión inflacionaria fue mayor en Austria que en los demás países de la OCED".<sup>11</sup>

En la economía del Reino Unido también se ha utilizado la política de ingresos en determinadas ocasiones, mas "hasta ahora parece haber sido notoriamente ineficaz excepto durante la 'congelación de ingresos' en la segunda mitad de 1966 y el 'período de restricción severa' durante los siguientes seis meses. Aun así los efectos fueron temporales y el regreso a una política voluntaria de ingresos en la segunda mitad de 1967 se vio acompañado de una tasa de incremento de los salarios mucho más rápida que si hubiera estado asociada con el alto nivel de desempleo prevaleciente".<sup>12</sup>

En el grupo de economías que encajan mejor dentro de lo que se ha dado en llamar "países en vías de desarrollo", ningún antecedente importante existe concerniente a la utilización deliberada de la política de ingresos como instrumento ordinario de política económica. Las políticas fiscal y monetaria (principalmente la primera en tiempos recientes) aún constituyen las dos armas más poderosas para luchar contra la inflación. La política de precios, así como la de ingresos, son aún medidas potenciales que habrá que desarrollar en el futuro. Por el momento, es seguro que gran número de resoluciones gubernamentales seguirán condicionadas por circunstancias más de orden político que de tipo económico.

#### CONCLUSIONES

1) Ni la política monetaria ni la política fiscal son capaces por sí solas de controlar la economía. Mientras más complejos sean los objetivos de la economía, esto es, mientras más elementos queremos que la economía provea, menos satisfactorias serán las políticas monetaria y fiscal.

2) Existe un verdadero conflicto entre dos metas económicas: el pleno empleo y la estabilidad de precios. Los gobiernos, a los que incumbe la solución de estos problemas, tendrán que elegir la alternativa más razonable y conveniente para los intereses mayoritarios, es decir, promover el crecimiento económico con el mínimo nivel de desempleo y la mínima tasa de inflación. Corresponde al economista determinar estos niveles mínimos.

3) A pesar de la escasa experiencia que existe en el campo de la política de ingresos, debe extenderse más su aplicación como instrumento complementario al resto de políticas cuya tarea es controlar la inflación. Deberá tenerse presente también que dicha política, bien orientada y controlada por el gobierno, constituye una herramienta útil para la distribución del ingreso entre ocupaciones, entre industrias, entre industria y agricultura o entre las remuneraciones al trabajo y los pagos al capital. Su completo éxito requiere de la indispensable cooperación de los gremios obreros y demás sectores populares con el gobierno para la comprensión y solución de los problemas cruciales de la economía.

<sup>11</sup> "Prices Policy and Incomes Policy in Austria", informe presentado por H. Kienzel para el seminario mencionado en la nota anterior.

<sup>12</sup> *The UK Economy* . . . , p. 35.