

LA POLITICA FISCAL Y LA ESTABILIDAD ECONOMICA

EXTRACTO DE
"El Problema Fiscal Ecuatoriano"

Dr. ANGEL GILO MUIRRAGUI

Prof. de Teoría Económica

Obtener un alto nivel de empleo, una economía estable, el fortalecimiento de las iniciativas y empresas privadas, la armonía entre la actividad pública y particular, son los objetivos de la política económica general de un país avanzado, para cuyo logro la política fiscal es de gran importancia. En otros términos, ocupación plena sin severos ciclos de expansión y contracción, es el objetivo de la política económica de un país industrial y que al tratarse de uno subdesarrollado se transforma en el del desarrollo económico.

Cuando ocurre una deficiencia de la demanda efectiva o cuando el volumen de los ahorros supera al de la inversión en una economía industrial, el aumento de los gastos públicos podría provocar un movimiento expansivo a través de descensos de la tasa de interés y de los efectos resultantes de aumentos secundarios de los gastos de la inversión —efecto multiplicador y principio de aceleración—. Como base de este proceso, natu-

ralmente está la elasticidad del aparato productivo del país en referencia, que permite llevarlo desde un nivel bajo de empleo a uno de ocupación total, por medio de gastos compensatorios y estimulantes de la inversión. Qué acontecería en una economía como la nuestra, donde como hemos visto el sistema no puede responder con la elasticidad indispensable al aumento de los gastos que implica el desarrollo económico? Tendríamos que sufrir desde el primer instante una inflación severa que daría al traste con todo afán de fomento económico? O es posible conducir a la nave de la economía por una ruta de estabilidad que evite los escollos inflacionarios?

Sería de pensar como cosa lógica que el aumento de los gastos y, en consecuencia, el del medio circulante como resultado de la iniciación de un programa de desarrollo, siguiendo los cánones de la ortodoxia económica aplicable a un país industrial, debería traducirse en una baja de la tasa de interés, y probablemente en un aumento de la inversión y del volumen de empleo; pero esto no ocurre en el nuestro, ya que no hay un correspondiente aumento de la producción, ni de la inversión, ni del empleo, sino de los precios, de tal manera que la mayor cantidad de dinero se neutraliza con los precios más altos, sin que la tasa de interés tenga que variar. Ahora bien, para nosotros el aumento de gastos, así mismo, no significa un aumento del deseo de liquidez por parte de los recibidores —bajo propensión al ahorro— de los correspondientes ingresos sino que, por el contrario, se traduce en una mayor demanda de consumo —alta propensión marginal al consumo— o sea de utilización del dinero no con motivos especulativos o de precaución, sino simplemente para las transacciones ordinarias. Es lógico entonces que el mayor volumen de medios de pagos unicamente destinados para este tipo de transacciones y no para vigorizar la preferencia de liquidez, ante una oferta inelástica ocasione la subida de los precios. Cuál es el resultado de este fenómeno que se observa en nuestra economía? Pues un tipo de inversión que, así mismo, no se orienta hacia objetivos que en circunstancias

iguales en otro tipo de economía significarían el correr nuevos riesgos e iniciar una nueva actividad productiva. Cómo se explica ésto? Ya hemos visto como en el Ecuador el alza d precios resultante de la absorción de los medios de pago marginales por las transacciones ordinarias unicamente contribuye a la inflexibilidad de la tasa de interés. Pero éste no es el único efecto de dicho aumento de precios; otro y de trascendental importancia, y que explica por qué la inversión tiene ese comportamiento, es el que desalienta el ahorro a pesar de que hay una alta tasa monetaria de interés. Lógicamente nadie querrá ahorrar donde el dinero tiende a perder su valor. De allí la propensión a invertir en bienes raíces o en otras cosas que no contribuyen al aumento de la capacidad productiva y cuyo valor no tiene la inestabilidad que tiene el dinero.

Cabe además mencionar otro aspecto relacionado con este problema que surgiría a raíz del aumento de gastos provocado por la iniciación de un programa de desarrollo. Se refiere a la mayor tasa de crecimiento de la demanda efectiva frente a la del crecimiento de la oferta de bienes y servicios. Este comportamiento del sistema, permaneciendo lo demás igual, es mucho más acentuado durante las primeras etapas del proceso de desarrollo económico. En otras palabras la propensión marginal al consumo se acerca o casi es igual a la unidad. La expansión adicional de los medios de pago y consecuentemente la de los ingresos, como resultado de los mayores gastos provocados por el programa de fomento económico, tendería a ocasionar una inmediata expansión de la demanda en toda la parte de los mismos que no se los destina a aumentar la liquidez, pero no el aumento a corto plazo de la inversión productiva o de la producción. En consecuencia, frente a una excesiva demanda actual se encuentra, como ya se ha mencionado, la inelástica oferta de bienes y servicios, lo cual provoca así mismo presiones inflacionarias y aumentos de precios. Lo indicado sería aumentar la inversión productiva, especialmente en actividades para el consumo interno; sin embargo, esto no ocurre por las razones antes mencionadas. Ahora, bien, sabemos que el ingreso adicional

se lo destina a consumo, ahorro e inversión; en países industriales la proporción destinada al consumo es comparativamente menor en relación al total de los ingresos; en nuestro país acontece lo contrario y la parte menor que se debería dedicar a una inversión productiva se la destina, como ya hemos dicho, a la compra de tierras, residencias o inventarios. Entonces todo el peso de la demanda adicional tendería a caer sobre el inelástico aparato productor y lógicamente surgiría una presión inflacionaria, porque la producción interna para el consumo doméstico es insuficiente. Agravando a este problema están otros factores, entre ellos, un gran porcentaje de la población al margen de la economía monetaria y con un régimen de vida a un nivel mínimo de autosuficiencia, una falta de movilidad para la producción doméstica debido a las pocas facilidades comerciales, escasas vías de comunicación, falta de crédito, métodos y técnicas de producción primitivos, etc.

Ahora, bien, las deficiencias que se anotan en el mecanismo productivo del país explican la dependencia externa del mismo en lo relativo a muchos aspectos del consumo y la necesidad inevitable de que una parte de éste se satisfaga en fuentes extranjeras. Consecuentemente, el incremento de los gastos y del ingreso monetario tiende a ejercer una presión adicional sobre la balanza de pagos, pues la muy alta propensión al consumo insatisfecho internamente se desvía al exterior y se refleja en una propensión a importar igualmente muy elevada. Por lo mismo, hay una relación directa entre el aumento de los ingresos y de las importaciones debido a la insuficiencia de la oferta y a la elevada propensión a importar interna.

Este fenómeno ofrece caracteres más salientes en un período cuya longitud no es mayor. Dicho en otra forma, la intensidad de la tendencia inflacionaria en el Ecuador estaría en relación inversa tanto con la longitud del período como con la tasa de aumento de la productividad nacional. En un período de corta duración el impacto de la presión inflacionaria sería más intenso, pero si el período se agrandase y al mismo tiempo la ta-

sa de aumento de la productividad fuese más alta, la inflación tendería a desvanecerse.

Pero hasta aquí se ha hablado únicamente del subido porcentaje de dependencia del exterior por parte del País, en lo relativo a la satisfacción del consumo. Con respecto al abastecimiento de bienes de inversión, nuestra dependencia, puede decirse es casi absoluta. El desarrollo económico quiere decir entonces más presión sobre la balanza de pagos. La capacidad de importar del país es limitada y en gran parte el desarrollo económico está condicionado por la misma. Cuando se inicia un programa de desarrollo,, la presión inflacionaria resulta como hemos visto de la inelasticidad de la oferta y la alta propensión al consumo. Pero también puede agravarse cuando se traspasa los límites de la capacidad de importar y se ejerce una severa presión sobre la balanza de pagos. La limitación de las importaciones con la resultante alza de precios o la modificación del tipo de cambio y por supuesto una mayor inflación serían los efectos de esta exesiva carga que sufre la balanza de pagos. Y el efecto es más grave, si el aumento de los gastos a causa de la iniciación de dicho programa de desarrollo económico, demanda como en nuestro caso, en primer término, la realización de proyectos destinados a crear el capital social necesario para que sirva de base a posteriores proyectos directamente productivos.

Todo este comportamiento del sistema que se ha visto en forma breve, como no puede ser de otra manera dentro del espacio que aquí se cuenta, ofrece un panorama que parece invitar al escepticismo sobre la posibilidad de tener un desarrollo económico estable sin provocar indebidas presiones inflacionarias que el país no podría soportar; o hace creer que el desarrollo económico y la inflación representan dos elementos que caminan tomados de la mano, o que el país se encuentra frente a un dilema sin solución que se refleja en la imposibilidad de que haya desarrollo porque éste provoca una inflación y la imposibilidad de que el programa de desarrollo continúe por efectos de su mismo efecto. Cómo va a ser posible, entonces, romper este círculo vicioso

y lograr que el país progrese y a la vez tenga un crecimiento y una economía estables?

Por fortuna, este dilema no tiene necesariamente que aceptarse como inevitable y sin solución. Es posible lograr un desarrollo económico compatible con la estabilidad económica, por medio de una política general adecuada que impida que los cambios que se operan en el sistema se transformen en elementos perturbadoras de la misma y por lo tanto peligrosos para el éxito del programa de fomento económico que se quiere realizar. Y la política fiscal tiene mucho que aportar en lo que a soluciones para este problema se refiere, aunque las mismas demandan medidas enérgicas y un conocimiento bastante cabal del proceso y problemas del desarrollo, para dar resultados satisfactorios. Estas soluciones podrían catalogarse en dos grupos: las destinadas a solucionar los problemas inmediatos que aparecen apenas se ha iniciado el programa general de desarrollo económico y que podrían describirse como medidas a corto plazo; y, aquellas que se refieren a aspectos posteriores del proceso de fomento económico y que podrían agruparse entre las medidas a largo plazo que tendrían que necesariamente tomarse, si se quiere la continuidad de los proyectos.

Las medidas a corto plazo tenderían en general a evitar que el primer, impacto inflacionario provocado por el inmediato aumento de los gastos de desarrollo, ponga en peligro la continuación de los trabajos iniciales. Esto quiere decir que dichas medidas estarían dedicadas a limitar la excesiva demanda a corto plazo frente a la oferta actual, a alentar la preferencia de liquidez y reducir la exagerada propensión marginal al consumo a corto plazo y a favorecer el ahorro canalizándolo inmediatamente en tal forma que no se lo invierta en bienes raíces o en inversiones de carácter especulativo. Estas medidas requieren de una firme y constante vigilancia. Por ejemplo, los ingresos adicionales que sin control ninguno se traducirían a corto plazo en demanda inmediata, deberían ser absorbidos por las dependencias u organismos del Gobierno encargados de actividades productivas ya sea

en forma de ahorros voluntarios o para incrementar los ahorros del Estado.

La dificultad para esta solución está en la inexistencia de un mercado de valores y en la resistencia que habría que vencerse para lograr que el nivel de consumo se mantenga al bajo nivel que prevalece en la actualidad.

Las medidas a largo plazo coinciden con las mencionadas anteriormente. En primer lugar se necesita adoptar un plan general de inversiones estrictamente productivas a base de un sano criterio de prioridades y que traiga como resultado un proceso continuado de desarrollo económico. A medida que la productividad del sistema vaya creciendo, será necesario que mediante la tributación se absorba en forma paulatina un alto porcentaje de las utilidades y se las invierta productivamente para así conseguir un volumen total mayor de ganancias. Los gastos de los nuevos ingresos que se destinan al consumo de bienes no esenciales, tendrían así mismo que estar estrictamente limitados, o quizá prohibidos. Y a medida que aumenta el ingreso real, habría que aumentar los ingresos monetarios a base de una mejor distribución de los mismos por medio de una adecuada política de ingresos y gastos del Gobierno. Acompañando a estas medidas estaría una política muy severa de restricción de las importaciones de bienes no esenciales y de aliento a las de bienes de capital y una legislación que cree un ambiente propicio para el establecimiento de nuevas actividades productivas tanto por parte de los inversionistas nacionales como de los extranjeros.

También estas medidas se encuentran con obstáculos bastante serios y crean un sin fin de problemas que así mismo demandan mucha atención. Estos obstáculos son de carácter general y a la vez que efectos de nuestro sistema son causas para dificultar las soluciones que nuestros problemas demandan. Es por esto que los mismos necesitan removerse primeramente, para poder hacer más fácil la adopción de las medidas que se recomiendan. Los principales obstáculos entre otros son la deuda crónica del gobierno al Banco Central y el conflicto entre la política fiscal y la monetaria, la inexistencia de un mercado de

capitales y un sistema tributario deficiente, inelástico y complejo. No es esta la ocasión para tratar extensivamente de estos problemas, pero sí cabe decirse que su solución tiene también una alta prioridad.

En resumen, el objetivo a largo plazo de la política fiscal en relación con la estabilidad económica, siempre resulta ser el mismo; lograr un continuado proceso de desarrollo a base de las medidas indicadas, o sea una tasa de aumento de la productividad, por encima de la tasa de aumento de la demanda. Solamente cuando la primera sea mayor y la diferencia, entre la misma se utilice para robustecer el proceso de formación de capital se obtendrá un progreso económico estable.