

Efectos del gasto público en los distintos factores de la economía.

Teoría de Keynes: función de los gastos públicos en el ciclo económico y análisis del efecto multiplicador y del efecto acelerador

Aun en los sistemas económicos neoliberales que actualmente prevalecen en la economía mundial, los gastos públicos han perdido su carácter neutro y asumido un papel activo.

Para darse cuenta de los efectos que produce el gasto público debe considerarse lo importante que resulta el volumen de los gastos con relación al producto bruto interno.

El gasto público suele exceder largamente el 30 % del PBI: la sola existencia de un gasto de semejante magnitud tiene considerable influencia sobre la economía. Cualquier modificación en su cuantía (tanto como si se trata de un aumento como de una disminución) tiene un inevitable efecto económico. También la tiene cualquier modificación de los diversos elementos que integran el gasto.

Existe una diferencia importante entre el impacto del ingreso y del gasto en lo que respecta a los efectos que estamos analizando. Las consecuencias del recurso no siempre se advierten en forma rápida, debido especialmente al proceso de repercusión de los impuestos y a su influencia no tan inmediata sobre el mecanismo de los precios. En cambio, la incidencia del gasto público se percibe velozmente, lo cual permite, a veces, medir su verdadero alcance.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los efectos de los gastos públicos no se limitan al impulso momentáneo que puede percibirse en la economía, ya sea en forma de una disminución de la desocupación o de un incremento de la actividad industrial. Tienen efectos secundarios que amplían su acción económica creando en la misma medida gastos y producciones, así como ulteriores acciones de intercambio. Durante el apogeo de las ideas intervencionistas se pensó que el efecto propulsor de los gastos públicos podía ser suficiente para poner en movimiento una recuperación económica o (al menos) para retener o retardar el proceso de contracción.

En ciertos países industrializados, este resultado se logró y así surgió un nuevo ciclo económico que hizo recobrar vida a la economía. En cambio, la misma fórmula fracasó en otros países, especialmente en los subdesarrollados.

Los efectos económicos dependen en gran medida de la naturaleza de los gastos que se realizan o se aumentan. Como dice Duverger, realizar inversiones productivas es más eficaz que desarrollar los armamentos; acrecentar el poder de compra de las clases pobres es más eficaz que aumentar aún más el de las clases ricas.

No obstante, las consideraciones precedentes tienen un alto grado de relatividad, ya que la política financiera depende de las circunstancias particulares de cada economía y del estado o coyuntura en que ésta se encuentra. Por tal razón, no debe sorprender que la aplicación de medidas que dieron buenos resultados en algunos países, fracasó en otros. Al advertir la diferencia de situaciones y de resultados entre los distintos países, el estudio del efecto de los gastos públicos se ha tornado más complejo.

De estas modernas investigaciones se desprende que para poder efectuar una correcta y adecuada elección de gastos públicos, con efectos que sean tan previsibles como beneficiosos, se hace necesario tener en cuenta los siguientes factores: a) la estructura económica, es decir, si se trata de una economía desarrollada o en vías de desarrollo, b) su estado o coyuntura, o sea, un estado de recesión o un estado de expansión, y c) los medios o recursos con los cuales se habrán de financiar tales gastos públicos.

Solo teniendo presente estos factores se sabrá cuales son las políticas de gastos adecuados para producir los efectos deseados en la economía.

Efectos económicos de los gastos públicos: A lo largo de esta explicación hemos señalado en diferentes ocasiones que los gastos públicos han perdido el carácter neutro que le adjudicaran los economistas clásicos, para transformarse en instrumentos o medios de acción del Estado.

En efecto, mediante su política de gastos públicos (en unión correspondiente a sus recursos) el Estado puede actuar sobre la renta nacional, puede incrementar el consumo

de la comunidad, puede alentar la inversión privada, puede asegurar el pleno empleo de los recursos disponibles, puede influir decididamente en los precios de las mercaderías, las remuneraciones de los servicios y las tasas de interés, y en términos generales, puede producir notables alteraciones en la actividad económica, con sus pertinentes efectos en el orden social.

Conforme ya conocemos, todos esos diversos efectos o alteraciones en la actividad económica que pueden lograrse a través de la política de gastos y recursos del Estado, es materia de estudios por parte de una de las especialidades de la ciencia de las finanzas públicas, es decir, la economía financiera.

Pero a raíz de que esos efectos o alteraciones no deben ser meros productos del azar o de la improvisación, sino que deben ser inducidos deliberadamente o provocados con reflexión por el Estado, esta materia es especialmente investigada por la política financiera. Esta rama de la ciencia de las finanzas públicas, también denominada política fiscal, tiene justamente por objeto determinar la elección de los gastos públicos a realizarse, como también de los recursos públicos necesarios, conforme a las circunstancias particulares de cada economía y del estado en que ésta se encuentre.

La política financiera o fiscal es una de las especialidades de la ciencia de las finanzas públicas que tomó un notable impulso en sus investigaciones después de la gravísima depresión económica de los años treinta y del fracaso de los ortodoxos postulados de la economía clásica en lograr la recuperación. La famosa obra “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” de Keynes, publicada en 1936, influyó decididamente en esta clase de estudios y, como consecuencia de ello, se elaboró una abundante literatura financiera que analizó, casi en forma exclusiva, los efectos de los gastos públicos en estados de crisis o de recesión, y ello con el objeto de lograr el pleno empleo y la ocupación de todos los factores productivos.

Pero, según señalamos, la política financiera depende de las circunstancias particulares de cada economía y del estado o coyuntura en que ésta se encuentre. Por ello, no debe sorprendernos que la aplicación práctica de las conclusiones alcanzadas por esa literatura, fracasaran rotundamente u produjeran efectos inflacionarios que desplazaron las

inversiones en actividades productivas a perjudiciales actividades especulativas, según nos es bien conocido a través de la experiencia argentina de los últimos años.

Por ello, en la actualidad, los estudiosos de la política financiera han abandonado ese enfoque particular de sus investigaciones y, juntamente con los efectos de las políticas de gastos y recursos públicos en épocas de recesión, han alcanzado importantes conclusiones con respecto a los estados de prosperidad económica, y el control de la inflación, como también relacionadas con las estructuras económicas en desarrollo.

De esos modernos estudios de la política financiera se desprende que para poder efectuar una correcta o adecuada elección de gastos públicos es necesario tener en cuenta factores tan importantes como (1) la estructura económica, es decir, si se trata de una economía desarrollada o en vías de desarrollo, (2) el estado o coyuntura de la misma, o sea, un estado de recesión o un estado de expansión y (3) los medios o recursos con los cuales se habrán de financiar tales gastos públicos. Teniendo presente a estos factores veremos pues cuáles son las políticas de gastos adecuados para producir los efectos deseados en la economía. Para tal fin resultará previamente necesario describir a dos principios económicos: el del multiplicador y el del acelerador, que son fundamentales para estos estudios.

Principio de Multiplicador: este principio es el que sigue la pista a los efectos de un aumento de los gastos públicos. Nos demuestra, efectivamente, cuál es la relación existente entre los gastos públicos y los gastos de consumo de los particulares.

Un gasto público se traduce siempre en un ingreso del mismo monto para quienes lo perciben, por ejemplo, los empresarios constructores de una obra pública. Ese ingreso será en parte consumido por tales empresarios al pagar los sueldos de sus empleados y salarios de sus operarios. En consecuencia, la parte consumida, por los empresarios se ha traducido en ingresos para los empleados y operarios. A su vez, éstos consumirán partes de sus respectivos ingresos gastándolos en mercaderías y servicios. Esos gastos de consumo crean, por lo tanto, nuevos ingresos a los proveedores de esas mercaderías y servicios. Y así se va prolongando dicho proceso en forma casi indefinida.

Suponiendo que la parte proporcional consumida de cada uno de esos ingresos es constante, el aumento total en el volumen de ingresos puede ser matemáticamente determinado. Así, por ejemplo, si el gasto público fue de 10.000 unidades monetarias, éste representó para los empresarios constructores de la obra pública un ingreso también de 10.000 unidades. Asumiendo que dichos empresarios consumieron un 80% de ese ingreso en el pago de las remuneraciones de sus empleados y operarios, el ingreso total de éstos fue de 8.000 unidades. Si de este último ingreso, esos empleados y operarios consumieron también un 80 % en mercaderías y servicios, resulta que el ingreso total de los proveedores fue de 6.400 unidades. Manteniéndose esa proporción del 80% de consumo en cada uno de los sucesivos ingresos y sumándose a cada uno de éstos, resulta que el gasto público inicial de 10.000 unidades se ha transformado en un monto total de ingresos igual a 50.000 unidades.

De lo expuesto podemos deducir que el efecto de un gasto público sobre los ingresos, básicamente depende de dos factores, en primer lugar, del monto o cuantía del gasto público y, en segundo término, de la parte que se consuma de cada uno de los ingresos que se van produciendo, o conforme se la denomina técnicamente, de la propensión marginal al consumo. Por supuesto, cuando se desee establecer el efecto de un gasto público sobre los ingresos en un determinado período, a los dos factores antes señalados habrá que añadirles un tercero, es decir, la velocidad de las transacciones antes reseñadas.

El principio del multiplicador pues, sirve, en resumidas cuentas, para establecer el incremento total de los consumos resultantes de un gasto público.

Principio del acelerador: Muy vinculado con el principio del multiplicador aparece el otro principio que los economistas generalmente denominan del acelerador.

Este segundo principio está estrechamente relacionado con el principio del multiplicador pues demuestra como la inversión en equipos, maquinarias y bienes de capital se halla, en gran parte, determinada por los aumentos del consumo.

A este principio del acelerador podemos sumariamente explicarlo partiendo de la premisa que cuando el consumo o la demanda de un determinado artículo permanece invariable o constante, las empresas productoras del mismo no precisarán nuevas inversiones. En tales circunstancias, las empresas productoras solo necesitarán invertir en la reposición normal de los equipos, maquinarias y bienes de capital empleados. Pero si la demanda o consumo de esos artículos se incrementa, las empresas que los producen necesitarán, suponiendo que ya hayan estado empleando todos sus equipos, además de la inversión para la reposición normal de éstos, una nueva inversión para la adquisición de más equipos, maquinarias y bienes de capital.

Así, por ejemplo y suponiendo que no se descubran nuevas técnicas de producción, un 10% de incremento en la demanda o consumo de un artículo, requerirá un 10 % de aumento en la existencia total de equipos y bienes de capital utilizados en la elaboración de dicho artículo. Suponiendo que cuando la demanda de ese artículo era constante, el coeficiente de reposición normal de equipos y maquinarias destinados a su producción era del 10%, resultará entonces que, como consecuencia del referido aumento en el consumo de ese artículo, las empresas productoras del mismo deberán invertir, además de aquel 10% necesario para la reposición, otro 10 % para la adquisición de nuevos equipos y maquinarias. En consecuencia, podemos comprobar que un 10 % de aumento en el consumo de determinado artículo se ha traducido en un incremento del 100% en la inversión de los bienes de capital destinados a su producción.

Distintas políticas de Gastos Públicos según la estructura y coyuntura económica.

Medios de financiación. Ya hemos adelantado que no existe una única fórmula o exclusiva receta en materia de gastos públicos. En ese mismo orden de ideas, debemos adelantar también nuestro genuino convencimiento de que todo proceso inflacionario desemboca siempre provocando serios daños a la economía y, lo que es aun mas grave, causando intensas tensiones sociales. Con esto queremos pues manifestar una absoluta falta de fe en quienes profetizan el advenimiento del bienestar, del pleno empleo o del desarrollo a

través de lo que denominan “vigorosa política de gastos públicos”, la cual solo podría ser financiada mediante emisiones monetarias.

Y es que, conforme expusimos en su momento, consideramos que una adecuada política de gastos públicos puede solo ser elaborada atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, o sea, considerando el tipo de estructura económica, al estado o coyuntura en que se encuentra y, finalmente, los medios o recursos disponibles para financiarla.

Así, una economía ya desarrollada (como era la estadounidense en la década de 1930), en estado de depresión y caracterizada por (1) la existencia de una duradera falta de empleo y (2) la abundancia de ahorros ociosos, es decir, sin posibilidades de colocación por falta de inversiones, justifica la adopción de una política de gastos públicos tal como la propuesta por Keynes y que, en buena medida, fuera adoptada durante la administración del presidente Roosevelt. En esas circunstancias, el Estado tiene la posibilidad de proceder por sí mismo para alcanzar la recuperación de la economía mediante grandes programas de inversiones en obras públicas, las cuales incrementarán los ingresos de la mano de obra ocupada y de las empresas encargadas de su realización y, en términos generales, aumentarán la demanda global. En otros términos, mediante un plan de inversiones públicas, el Estado pone en marcha los principios del multiplicador de los consumos y del acelerador de las inversiones.

Pero es necesario puntualizar que en el cuadro económico antes descrito, hemos señalado que el mismo se caracterizaba por una permanente falta de empleo y, además, por la existencia de abundante ahorro ocioso. Esta última circunstancia, permitirá al Estado financiar esas inversiones públicas mediante empréstitos y no a través de impuestos, los cuales reducen la renta de los particulares y, en consecuencia, la demanda de productos de consumo.

En síntesis, esos fueron los principios de la denominada política-compensatoria, la cual admite los déficit presupuestarios como medios para alcanzar una recuperación de una economía que se caracterice por los supuestos antes señalados.

Sin embargo, si ese mismo tipo de política de gastos públicos se aplica, por ejemplo, a una economía de idéntica estructura, pero en un Estado de auge, prosperidad o estabilidad,

los resultados serán ciertamente distintos. En primer lugar, una economía en tal coyuntura no se caracteriza por tener ahorros ociosos. La fuente de financiación no podrá ser pues el uso del crédito, atento a que si contraen empréstitos éstos disminuirán el monto de los ahorros necesarios para las inversiones privadas, con una consecuente alza de las tasas de interés. Se pensará entonces en financiarlos con recursos tributarios, los cuales no siempre pueden obtenerse sin una alteración en los niveles del consumo o de la inversión, o lo que es mas probable y se considera un expediente mas fácil y menos resistido por los contribuyentes, a través de emisiones monetarias. Estas, como la colocación de empréstitos en esas condiciones, provocan el proceso inflacionario. Por otra parte, si la economía estaba en estado de auge y estabilidad, ello presupone también un alto grado de ocupación, tanto de mano de obra como de las empresas en general. En tales condiciones, si el Estado irrumpe con un programa de inversiones en obras públicas, deberá competir con el sector privado, provocando un incremento en los salarios y en los precios. Todas las consideraciones reseñadas, por supuesto, impulsan a la inflación. Y es que, como acertadamente expone Groves, “en épocas en que todo el mundo tiene trabajo, un aumento en los desembolsos públicos, se traduce, en gran parte, en la forma descrita anteriormente (se refiere a los principios de multiplicador y del acelerador), con la excepción de que el incremento en la renta nacional produce el efecto de precios mas elevados, o sea, inflación, mas bien que la de mayor producción real”.

Los problemas son muy distintos, y en consecuencia también difieren las soluciones, cuando se trata de una economía de estructura poco desarrollada. Una economía de este tipo principalmente se caracteriza, conforma lo señalan la mayoría de los autores, por un reducido nivel de ingreso per cápita, una producción de tipo agrícola, e insuficiencia de capitales en relación con la oferta de trabajo. Los objetivos en esta situación deben ser pues un incremento de los ingresos individuales, para lo cual resulta imprescindible crear nuevas fuentes de trabajo, es decir, mayores inversiones.

Para alcanzar ese objetivo es muy frecuente reclamar una decidida acción del Estado a través de erogaciones e inversiones públicas, financiadas con cargo a déficit presupuestarios, lo cual equivale a decir, a emisiones monetarias. Pero esta solución

aparentemente sencilla dista mucho de ser tal. García Belsunce señala con buen criterio que “la realidad ha demostrado el fracaso a que conducen los presupuestos deficitarios. No puede hablarse de una financiación deficitaria del desarrollo, porque ese desarrollo no es tal, sino una imagen fantaseosa de cifras y de pretendidas recuperaciones. Fácil es lograr una recuperación transitoria de la economía y aumentar el producto bruto interno mediante recursos emisionistas que permiten el pago de las deudas del estado, la mayor ocupación de todos los factores de la producción, un nivel mas alto de empleo, a costa todo ello también de un mayor nivel de salarios y un mas alto costo de vida. Pero esa euforia, que es el primer paso de una política inflacionista, se extingue, tarde o temprano, ante la ausencia de uno de los factores esenciales para la continuación del ciclo: las inversiones”.

En efecto, según lo demuestra dicho autor mas adelante, el principio del acelerador de las inversiones no funciona en esas circunstancias pues la inflación no estimula las inversiones en actividades productivas, sino que estimula primordialmente a los negocios especulativos.

En consecuencia, una economía de dicha estructura no logrará desarrollarse con el simple expediente de una política de gastos públicos deficitarios. El problema es por cierto complejo y esencialmente dependerá de las circunstancias de lugar y tiempo. No obstante ello, los economistas consideran necesario, para la generalidad de los casos, formular un programa de inversiones que permita alcanzar el objetivo de un incremento de las rentas individuales. La ejecución de un programa de esa naturaleza requerirá el aporte conjunto del Estado y del sector privado. El Estado mediante una adecuada política de gastos y recursos públicos, procederá no solo a realizar las inversiones en obras y trabajos que por su naturaleza escapen a las posibilidades de la acción privada, sino también a estimular el ahorro interno, a colaborar en la formación de un mercado de capitales, y a fomentar y garantizar las inversiones extranjeras. Además, para alcanzar la necesaria colaboración del sector privado, el Estado debe esforzarse en la obtención de un clima de seguridad y confianza, factores que solo se dan cuando hay estabilidad en las instituciones políticas,

prudencia en la actividad financiera y un auténtico respeto por las normas legales que garanticen el orden público y la libertad individual.