



*Tiempos pasados y tiempo presente**

*Edgar Gutiérrez Castro***

* Discurso en la ceremonia de graduación de la primera promoción de “Especialistas en Política Económica” de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín, abril 13 de 1984. El título de este texto fue agregado por LECTURAS DE ECONOMIA.

** Ministro de Hacienda y Crédito Público. Gobierno de Colombia.

Deseo, en primer término, expresar mi sentimiento profundo de gratitud a las directivas de la Universidad de Antioquia y de su Facultad de Ciencias Económicas por la invitación que me han formulado para hablar en esta primera ceremonia de graduación de “Especialistas en Política Económica”.

Muchas razones tengo para expresar ese sentimiento con especial vehemencia. De un lado vuelvo a mi vieja Universidad y mi vieja Escuela. Va a cumplirse dentro de poco tiempo un período de treinta años desde el momento en que me alejé de este Claustro, después de haber determinado mis estudios económicos iniciales, para viajar a Londres a proseguir la etapa de especialización. Desde entonces no regresaba a él por circunstancias cambiantes que me han tenido alejado —por plazos largos— de este patio familiar.

Siempre he guardado por la vieja Facultad un cariño grande. Las primeras impresiones, al pasar de la infancia y la juventud temprana al campo profesional, dejan huella muy honda. Teníamos por delante una profesión muy nueva —la de economía— en Colombia apenas en proceso embrionario en esa época, con toda suerte de dificultades institucionales, humanas y técnicas para conformar un verdadero pensum que respondiera a las expectativas de los fundadores. El mundo entero empezaba a recuperarse del rigor de la destrucción de la segunda guerra mundial. Los principales programas de reconstrucción de las economías industrializadas se estaban completando después de diez años de difícil esfuerzo, y se iniciaba la formación de toda una ideología económica en los grandes centros de investigación del mundo alrededor de conceptos y principios de política económica sobre el proceso de desarrollo de los países pobres.

Una reconstrucción física y conceptual

La cosa no era simple. El esquema de reconstrucción de la planta física de producción del mundo industrializado se había llevado a cabo sorprendente y admirablemente bien en esa década, con el apoyo generoso y amplísimo de nuevas instituciones multilaterales y gobiernos. Instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial habían surgido entre las cenizas del mundo occidental, al término de la guerra, para encauzar un nuevo orden económico. De esas instituciones surgió una nueva Europa y muchas de las economías vencidas pudieron prontamente rehacer sus mecanismos y ganar nuevamente posiciones de liderazgo universal.

Pero en la medida en que esto se producía aparecía en el horizonte mundial un espectro que el drama del conflicto europeo había desdibujado.

do en cierta forma: el problema de la pobreza persistente en gran parte del mundo que no había participado en aquel conflicto.

El desafío a la ciencia económica era claro: ¿cómo garantizar que el nuevo auge de los países industrializados en la época de posguerra no iba a polarizar el fenómeno de producción y distribución de la nueva riqueza? ¿Cómo se iba a garantizar el vínculo entre un mundo rejuvenecido y poderoso de los países industrializados y esos amplios territorios de países que todavía no habían recibido los efectos de la gran revolución industrial de los dos siglos anteriores?

En términos de la labor académica el dilema consistía en cómo adaptar todo el instrumental del análisis económico y de la política económica, predominantemente diseñado hasta ese momento para servir a los países ricos, a la tarea mucho menos conocida e investigada de la formación del sistema económico en países de economías e instituciones incipientes. Toda la década de los años cincuenta fue dedicada a esa exploración y a esa adaptación de doctrinas modelos y criterios de manejo económico, no ya a la necesidad de reconstrucción del capital cuando éste se había perdido por la guerra, sino al imperativo más difícil de construcción de ese capital en países que nunca lo habían poseído. ¿Cómo inspirar el concepto de capitalización no ya en países con viejas y sólidas instituciones, sino en países, por definición, históricamente des-institucionalizados?

La revolución Keynesiana

Antes de la segunda guerra mundial y un poco como producto de los desajustes producidos por la primera guerra mundial, y las sucesivas crisis que golpearon a la economía en los años veinte y treinta, surgió en el mundo occidental un profundo replanteamiento que se convirtió en la gran revolución económica del siglo XX: La revolución keynesiana.

El pequeño pero macizo libro sobre la teoría general de la ocupación de los precios, el interés y el dinero de John Maynard Keynes, concebido a lo largo de esos veinte años trágicos, estaba llamado a convertirse en la gran herramienta de análisis de la economía moderna, y al mismo tiempo en la mayor fuente de confusión y desorientación en el manejo económico de los países pobres.

Keynes naturalmente no buscó esto. En su época y en su circunstancia él escribió no sobre una doctrina de desarrollo económico para el mundo pobre, sino sobre una doctrina de estabilización del ciclo económico en las economías avanzadas. El papel de la “demanda agregada”, que

empezó entonces a tomar vuelo como instrumento de análisis económico, era muy distinto como instrumento anti-recesivo que como instrumento de formación de capital y de crecimiento económico. Los economistas que crecíamos en la era post-keynesiana debíamos haber aprendido mejor a conocer la diferencia.

Los primeros años de formación en técnica económica en Colombia

En todo caso, en los años después de la guerra la atmósfera estaba cargada de animación y controversia en el campo económico. Apenas se estaban recibiendo en la América Latina y más aún en Colombia, los primeros reflejos de la revolución keynesiana y del nutrido enjambre de críticas y contra-críticas que esa interpretación moderna del sistema económico había producido.

Cuando retrospectivamente miro la cara adusta, ensombrecida por su pobreza franciscana, del viejo Juancho, portero de la vieja Facultad, garrote en mano, defendiendo el viejo palo de mangos que los estudiantes disipados de entonces atacábamos casi con lujuria para llenar ratos de ocio que nos abría el viejo pensum, me sorprende que no hubiéramos mirado el problema de pobreza y de subdesarrollo con más angustia. Era el reflejo dramático de que todavía el tema de las formas extremas de pobreza no había permeado todavía nuestras universidades. Fue sólo el tránsito de los años lo que fue abriendo en las facultades de ciencias económicas la perspectiva de que la política económica era algo más que la buena administración de un presupuesto "casero" de gobierno o el examen apropiado de hojas de balance.

El proceso de modernización

Vino una etapa larga del país en los años sesenta y setenta en la que se cumplió un importante capítulo de modernización. Esta etapa de modernización fue acompañada de una gran afluencia de profesionales en materia económica que contribuyeron a disciplinar y encauzar el proceso. El país avanzó en términos de capitalización. Se empezó a consolidar su infraestructura. Se diversificó su producción industrial. Se controló en alguna medida su crecimiento demográfico y sufrió una transformación urbana impresionante.

Cambio de estructura y vulnerabilidad

En ese movimiento de modernización la economía colombiana no sólo refinó sus estructuras productivas y las hizo mucho más sofisticadas sino,

también, multiplicó la complejidad de sus problemas económicos. Empezamos a injertar en el mecanismo nacional no sólo los problemas de una economía subdesarrollada en crecimiento, los típicos problemas de ahorro e inversión para crecer, sino aquellos derivados de la inversión y del comportamiento de la demanda como elementos fundamentales del ritmo de actividad económica en un contexto puramente coyuntural.

Este paso de la economía colombiana por la edad de la semi-industrialización ha enredado aún más los círculos intelectuales que se ocupan de estos temas. La reciente crisis de principios de los ochenta es un buen indicador de hasta donde pueden confundirse elementos keynesianos de análisis económico del ciclo, con elementos básicos de la teoría del desarrollo.

Esquemáticamente el problema parece simple.

El modelo de crecimiento

Las condiciones básicas de un modelo de crecimiento económico a largo plazo deben ser:

– Un nivel de inversión y capitalización en línea con las metas buscadas de producción y empleo.

– Un nivel de ahorro público y privado, interno y externo, suficiente para responder a los niveles de inversión de que trata el punto anterior.

– Un nivel de generación de recursos externos por exportación y por aportación de financiamiento internacional suficiente para responder a las necesidades en moneda extranjera de los programas de desarrollo.

Es decir, presume:

– Una situación de equilibrio en los niveles de ahorro e inversión;

– Una situación de equilibrio en el comportamiento de la balanza de pagos.

Si cualquiera de estas dos condiciones no se cumple, el modelo de crecimiento económico tiende a desacelerar la tasa de crecimiento real del producto, o a desencadenar presiones crecientes en los precios. Asimismo tiende a crear presiones en la balanza de pagos que terminan por frenar el proceso de crecimiento.

El caso de la estabilización

Un modelo de estabilización coyuntural o de corto plazo, en contraste, permite desbalances en las cuentas de ahorro e inversión y en el comportamiento de la balanza de pagos, que resultan imperativos para corregir presiones momentáneas en el nivel de producción, en el empleo o en los precios.

El problema reciente

La crisis de los años recientes es un estupendo caso de laboratorios para estudiar las complicadas interrelaciones entre estabilización y crecimiento. Las características de la crisis fueron las siguientes:

— El comportamiento de los precios internacionales del petróleo condujo a una desaceleración progresiva del crecimiento de las economías occidentales.

— Esta desaceleración del crecimiento económico occidental debilitó los flujos de comercio y al quebrar los precios de productos primarios acentuó las presiones de desequilibrio en la balanza de pagos de los países en desarrollo.

— Este desequilibrio en la balanza de pagos de muchos de los países pobres dificultó el servicio de la deuda externa del mundo en desarrollo. Tal situación fue especialmente aflictiva en la América Latina.

— Las dificultades del servicio de la deuda externa del mundo en desarrollo produjeron una crisis de confianza en los centros financieros internacionales.

— La crisis financiera externa unida a la caída del comercio internacional multiplicó el debilitamiento de los ingresos externos del mundo en desarrollo.

— En consecuencia, se produjo una baja vertical en la demanda agregada doméstica de las economías pobres.

El caso de Colombia

En el caso concreto de Colombia esa baja de la demanda agregada se aceleró con la caída del nivel de inversión privada producida por el desbordamiento de los intermediarios financieros en formas múltiples de espe-

culación que sustrajeron recursos al financiamiento de la inversión productiva.

En forma paralela al problema de la crisis externa, y seguramente por derivaciones de la misma, la economía colombiana registró desde hace algunos años un ablandamiento fuerte de los mecanismos fiscales. Ese ablandamiento se manifestó en dos cosas: en una caída de la inversión pública y en expansión monetaria adicional a los presupuestos monetarios iniciales.

Con menos ahorro público y privado, con mayor expansión monetaria por la crisis fiscal, y con intereses crecientes por el desequilibrio monetario, la inflación prevaleciente a lo largo de la década de 1970 empezó a recrudecerse en forma acentuada.

Este panorama mostraba toda suerte de conflictos en la formulación de la política económica.

Desde el punto de vista del largo plazo era indispensable:

- Restituir los niveles de inversión pública y privada;
- Devolver la dinámica al ahorro nacional y presionar hacia abajo las tasas de interés para estimular la formación de capital;
- Fortalecer el aporte externo de exportaciones y de financiamiento a la balanza de pagos y consolidar el nivel de las reservas internacionales;
- Mantener el control sobre las expectativas inflacionarias actuando para moderar precios, salarios, intereses y rentas.

Desde el punto de vista del corto plazo aparecían necesidades contradictorias:

- Era necesario tratar de restablecer la demanda agregada con mayores niveles de inversión que de ahorro;
- Resultaba aconsejable ayudar también la demanda con políticas de ingresos y salarios más sueltas;
- No convenía hacer presión sobre costos de producción con reajustes acelerados de la tasa de cambio ni con niveles de tasas de interés crecientes que estimularan la competencia local por el ahorro;

— No parecía prudente gestionar reformas tributarias y fiscales que afectaran la capacidad de demanda y encarecieran los costos de producción en perjuicio de la reactivación.

En otras palabras, se plantearon todos los conflictos que en los libros de texto surgen al tratar de reconciliar una posición de equilibrio interno (en precios, producción y empleo) con una de equilibrio externo (en términos de intercambio, tasa de cambio, intereses, flujos de comercio, movimientos de capital y nivel de reservas internacionales).

Yo he llamado este esfuerzo de reconciliación “El crucigrama de la política económica”. Naturalmente en un menú tan variado de problemas y soluciones contradictorias la polémica se presenta como el plato del día.

Se planteaba contradicción:

— Entre un objetivo de equilibrio fiscal de largo plazo y la necesidad de que el presupuesto público desempeñara un papel compensatorio de corto plazo para reactivar la demanda;

— Entre un objetivo de fortalecimiento del ahorro privado y público en el largo plazo y la necesidad de una política monetaria expansionista en el corto plazo para aliviar la liquidez de la crisis y la pérdida de ingreso;

— Entre un objetivo de largo plazo de rebaja en las tasas de interés internas para estimular la capitalización, y un objetivo de freno a la salida de capitales del país como consecuencia de desajustes en el tipo de cambio;

— Entre un objetivo de frenar la inflación a corto y largo plazo quebrando expectativas inflacionarias en precios y salarios, y la importancia de mantener y crear poder de compra en el consumidor para reanimar la demanda a corto plazo;

— Entre la necesidad de fortalecer los recursos del Estado mediante reformas tributarias de fondo que le den flexibilidad y permanencia a los ingresos públicos, y la importancia de evitar que nuevas cargas al consumidor desestimularan el proceso de reactivación de corto plazo.

El modelo económico que hemos seguido en esta administración ha estado dirigido primordialmente a:

– Robustecer todos los mecanismos de formación de capital público y privado para garantizar una base duradera de crecimiento;

– Modificar la relación internacional de precios de Colombia frente al mundo para dar un apoyo estructural sostenido al comercio de exportación y a la balanza de pagos.

Dos objetivos de corto plazo se presentan como imperativos en este esfuerzo de reconciliación:

– La reactivación de la producción y del empleo;

– La desaceleración del proceso inflacionario.

La estrategia del Gobierno ha sido la de no hacer nada en el corto plazo que pueda distorsionar y confundir los objetivos de largo plazo propuestos. Al diseñar las medidas de corto plazo se ha aplicado un “test” inicial inexorable: si ellas van a contrapelo con esos objetivos de largo plazo, se descartan. Primero se trata de asegurar los objetivos de crecimiento y luego, subsidiariamente, asegurar las medidas de corto plazo de manera que armonicen con los primeros. Esta es la razón por la cual muchas medidas sugeridas para hacer frente al problema de inflación y estancamiento fueron descartadas.

En el corto plazo: el plano de la reactivación económica

Hemos conocido hasta ahora tres estudios sobre el ritmo de actividad industrial en el país desde la crisis. Uno de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), otro de FEDESARROLLO, y finalmente uno del Departamento Nacional de Planeación: los tres estudios han sido hechos en forma independiente. No es curioso, sin embargo, que los tres lleguen a conclusiones parecidas al apreciar el fenómeno de recuperación económica de la industria desde mediados del año pasado.

La ANDI acaba de establecer que “la producción industrial durante 1983 presentó dos comportamientos radicalmente opuestos. Durante el primer semestre del año se acentuó la tendencia de caída que traía el sector manufacturero en años anteriores para registrar un dramático descenso del orden 4.2 por ciento en julio de ese año”. Para fines del año, sin embargo, prácticamente se había compensado esa caída inicial de la producción y se había iniciado un franco período de recuperación.

Dice la ANDI que el mejor desempeño se produjo en la segunda parte

del año en sub-sectores tales como alimentos, bebidas, tabacos, textiles, confecciones y manufacturas diversas. En bienes de capital la recuperación fue menos significativa. Estos sectores siempre se han movido en forma rezagada a lo largo del ciclo.

La ANDI y FEDESARROLLO coinciden en que ha habido una notoria recuperación de las ventas de productos industriales y un menor peso relativo de la falta de demanda como problema de industriales y comerciantes.

Se ha producido a lo largo del segundo semestre del año pasado y en el primer trimestre de este año un visible aumento en las ventas y una concordante reducción de los inventarios. Esta reducción ha acelerado el ritmo de pedidos a la industria.

Según estas encuestas los presupuestos de ventas de 1983 se cumplieron de manera mucho más ajustada en el segundo semestre. El catorce por ciento de las empresas superó ese presupuesto. El sesenta y cuatro por ciento presentó un grado de cumplimiento entre el ochenta y el ciento por ciento. Sólo el 5.7 por ciento registró ventas reales inferiores en un sesenta por ciento a las ventas programadas.

El cuarenta y siete por ciento de las empresas terminó el año con existencias menores a las de 1982. El treinta y dos por ciento con existencias iguales y solamente el veintiuno por ciento reportó aumento de inventario.

Las expectativas de ventas indicadas en las encuestas de opinión para el año de 1984 son muy favorables. El sesenta y siete por ciento de los empresarios calificaron las perspectivas de ventas como buenas o muy buenas. Sólo el seis por ciento de ellos las calificaron como malas.

En otros sectores como el agrícola y el minero se presentaron signos inequívocos de recuperación. Las tasas de crecimiento del primero fueron positivas en 1983 cuando habían sido negativas en 1982. Para 1984 se prevé un crecimiento real del sector agrícola del orden del tres por ciento.

El segundo objetivo de corto plazo: Estabilización de precios

No tengo que extenderme mucho en este campo pues los resultados son ampliamente conocidos. Hemos disminuído la presión inflacionaria en cerca de una tercera parte de la que teníamos al comienzo de la administración. No es, pues, inexorable el conflicto entre estabilización de precios y crecimiento económico. Hemos tenido que pasar por una época plagada de riesgos y sorpresas. Hemos tenido que hacer frente a un presupuesto

público fuertemente desequilibrado. Hemos tenido que introducir ajustes tributarios de fondo. Hemos movido más aprisa la tasa de cambio para corregir el frente externo. Hemos mejorado la remuneración real de los trabajadores. Hemos tenido que poner en marcha operaciones monetarias de rescate de importantes sectores productivos. Hemos tenido que sustituir con recursos de endeudamiento interno del Banco Central parte del deterioro de los ingresos fiscales provenientes de transacciones internacionales. Todo esto lo hemos hecho para estimular la producción. Y, sin embargo, continúa la tendencia sana de desaceleración de los precios. Todo esto me parece que ha demostrado que se puede adelantar con éxito la hibridación de una política keynesiana contra la recesión con criterios fundamentales de la teoría del desarrollo.

A mi juicio el gran logro de la política económica presente es haber podido reconciliar los dos grandes objetivos de crecimiento y estabilización en un escenario plagado de contradicciones y conflictos entre objetivos de corto y largo plazo como tuve oportunidad de describirlo. Todo esto ha requerido una formidable cirugía fiscal, monetaria y cambiaria que ha inspirado a numerosos contradictores. Pero a juicio del gobierno, y según entiendo, de vastos grupos de opinión, ella ha respondido a una estrategia correcta.

Nos queda la sensación de que la crítica que hemos recibido de ilustres ex-ministros de Hacienda liberales obedece más bien a consideraciones ocasionales y discutibles de tipo político que a un examen cuidadoso y ponderado de la situación, como tuve oportunidad de discutirlo con los amigos de la Comisión Política Central del partido liberal. Yo no creo que esas críticas se hayan formulado con un diagnóstico completo, o por lo menos balanceado, sobre la realidad que nos ha tocado enfrentar. Me parece que sus recomendaciones son vagas y parciales y es difícil deducir el cuadro exacto de la estrategia que sugieren. La crítica de desinstitucionalización me parece injusta y no se acomoda a la realidad del comportamiento cuidadoso y armónico de un equipo económico que ha contado con liderazgo pero sobre todo con claridad en lo que busca.

Aprecio a todos los exministros liberales porque los conozco bien y soy testigo de tiempo largo sobre su competencia. Pero me gustaría llegar con ellos a un testimonio más realista sobre la política económica, la forma de juzgarla y el modo de prever las contingencias del futuro.

Coincido con ellos, por ejemplo, al evaluar la naturaleza del problema externo. Es decir, de nuestro tercer gran objetivo. La reconciliación de

crecimiento y estabilidad de precios ha producido una presión adicional sobre las reservas internacionales. Esa presión es dañina y deberemos aliviarla. Cómo hacerlo es materia de debate. Pero en esto requerimos más del diálogo tranquilo que de llamadas de atención espectaculares y ruidosas.

Felicitación al nuevo grupo

Quiero extender mi felicitación muy sincera a los nuevos Especialistas de la Universidad de Antioquia en Política Económica. El país va a requerir dosis intensas de seriedad y buen juicio en el manejo de los problemas que acabamos de discutir. Hoy son difíciles. Mañana probablemente serán mucho más. Van a requerir atención constante en los más altos círculos del gobierno. No es claro que la situación internacional derivará hacia horizontes más claros. Hay enormes conflictos entre áreas no sólo por razones políticas sino esencialmente económicas. Colombia estará navegando por muchos años en ese mar difícil. Su supervivencia y su prosperidad dependerá en buena medida de la inteligencia y el tacto con que ustedes le hagan frente al problema.