

LA POLITICA ECONOMICA Y EL ESTADO DE LA ECONOMIA (1986 - 1990)

*Ramiro Restrepo Uribe **

El punto de partida del análisis es reconocer que la política económica colombiana se redacta en los escritorios de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, pero se diseña en Washington, en las oficinas del F. M. I., y del B. M., desde 1985. Desde el estallido de la crisis de pagos internacional de América Latina, ningún gobierno de la región ha escapado a resignar la autonomía de la política económica a los dictados de los dos últimos organismos mencionados. Y aunque nunca ha sido aceptado oficialmente no cabe duda que la política económica se ha planteado con un objetivo básico: las negociaciones financieras internacionales del país, las cuales como sabemos requieren del aval del F. M. I., y éste no es posible si no se siguen sus directrices ortodoxas. Así precisamente lo entendió el doctor Roberto Junguito cuando era ministro de Hacienda y planteó en la asamblea de la ANDI en Cartagena: "En las actuales circunstancias el crédito externo de la Nación está supeditado a que los organismos internacionales de crédito reconozcan que la política económica colombiana está haciendo los esfuerzos para hacer frente al ordenamiento monetario y el ajuste fiscal". Quien haya seguido de cerca la política económica aplicada por el equipo económico desde 1986 no podrá negar que su contenido no es diferente al de la aplicada en 1984-5 por los ministerios de Hacienda de la administración Betancur, doctores Roberto Junguito y Hugo Palacio Mejía y cuyos componentes básicos han sido:

- La continuación del fortalecimiento de la tributación indirecta.
- El alivio tributario a las rentas de capital.

* Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad Nacional, Seccional Medellín. Area de Relaciones Económicas Internacionales.

- El alivio tributario a las mayores rentas, cuya tasa máxima a la renta gravable pasó del 49% en 1985 a 30% en 1989.
- El manejo monetario contraccionista.
- El ajuste acelerado de la tasa de cambio.

La política fiscal y sus resultados

Con bastante retraso Colombia entró en la moda académica, con repercusiones en la política económica, de la “Economía de Oferta” que pretendió demostrar que la carga tributaria era el mayor obstáculo a la Inversión Privada. Así, entonces, el país se enfrentó a la Reforma Tributaria de 1986 que pretendía como uno de sus objetivos la disminución del gravamen a las rentas de capital y a las mayores rentas buscando elevar la tasa de ahorros y consecuentemente la acumulación de capital. Olvidaron, sin embargo, los formuladores:

- La reciente historia de la década del setenta que mostró que la inversión no seguía los ritmos ascendentes del ahorro lo cual corroboró el aserto keynesiano de que las decisiones de ahorro e inversión son independientes.
- Que las decisiones de inversión son asunto que atañe a la competencia, a la magnitud de la capacidad instalada utilizada, a la realización de ganancias y a expectativas futuras de ellas, a la diferencia entre rentabilidades de los activos financieros y los activos de capital.
- Que por lo menos en la última década la industria en Colombia ha mantenido una subutilización del 25% en la capacidad instalada (cuadro N° 1), lo cual no anima mucho a la aceleración de la acumulación, máxime cuando no está abierta a la competencia internacional y no se genera tecnología endógenamente ni en la economía ni en el sector.

Cuadro N° 1

UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA (%)

| 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 70.3 | 67.6 | 70.3 | 71.3 | 73.4 | 74.9 | 74.6 |

FUENTE: Fedesarrollo. Encuesta de opinión empresarial, sector industrial. En Rev. Banco de la República, enero de 1989.

No es de extrañar, entonces, como lo han mostrado recientemente Kalmanovitz y Rodríguez, que la brecha Inversión-Ahorro del sector privado se haya expandido con relación a los primeros años de la década (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2

BRECHA INVERSION-AHORRO, PRIVADA *

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| -2.0 | -0.3 | -0.7 | -2.0 | -1.7 | -3.0 | -6.7 | -3.5 | -3.1 |

* Como proporción del PIB.

FUENTE: Kalmanovitz y Rodríguez, 1989.

El desmonte de la doble tributación como estímulo al mercado de capital accionario tampoco podía producir mayores resultados puesto que:

- Existen decisiones de los conglomerados concernientes al control de las sociedades.
- Las acciones no ofrecen una rentabilidad que les permita competir con los activos financieros, y elevarla a los niveles exigidos por las tasas de interés implica elevar el costo de todo el capital accionario en circulación y no sólo del capital de la nueva emisión de acciones. Ahí la razón de fondo de pérdida de participación del mercado accionario en el mercado de capitales y financiero nacional y no la doble tributación como se argumentó falazmente por los formuladores y defensores de la reforma tributaria.

La descarga tributaria al capital, en síntesis, no es fuente de acumulación para la expansión de la economía y sí más bien es fuente de acumulación para que los conglomerados económicos adquieran empresas ya constituidas o amplíen su tendencia de activos financieros.

De otro lado, la ampliación de la brecha fiscal que vivió la economía entre 1981 y 1985 fue producto:

- Del impacto de la recesión sobre los ingresos corrientes.
- Del impacto de la ampliación de la "brecha externa" sobre los recursos provenientes de la cuenta especial de cambios (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

RECAUDO POR CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS
COMO PROPORCION DEL PIB

| | | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| 2.6 | 3.0 | 2.5 | 1.6 | 0 | 0 | 0 |

FUENTE: Con base en Kalmanovitz, 1988.

— De la aceleración del gasto total aprovechando la financiación externa y del mantenimiento de una débil estructura fiscal (cuadro N° 4).

Cuadro N° 4

CONSUMO E INVERSION DEL ESTADO Y RECAUDO COMO
PROPORCION DEL PIB (promedio anual)

| | <i>Demanda final</i> | <i>Recaudo</i> | <i>Directos</i> | <i>Indirectos *</i> |
|-------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------------|
| 1975 - 1980 | 15.3 | 9.9 | 3.6 | 6.3 |
| 1980 - 1985 | 19.8 | 9.9 | 3.1 | 6.8 |

* Incluye cuenta especial de cambios.

FUENTE: Con base en Kalmanovitz, 1988.

Pero no debe olvidarse que esa brecha fiscal fue la que precisamente evitó la mayor agudización de la crisis de la economía en el período.

La reforma fiscal de 1986 no produjo más que un alivio coyuntural a los desfases fiscales del Estado. Como fue advertido en otro trabajo: “las dificultades fiscales apenas empiezan, pues las finanzas públicas están definidas sobre recaudos muy fluctuantes:

El I. V. A. a los bienes internos que es altamente elástico a condiciones recesivas.

— El I. V. A. y el impuesto CIF a las importaciones igualmente elásticos a condiciones recesivas y plantea contradicción en-

tre la necesidad de ingresos y control de importaciones en el caso de un desequilibrio fuerte de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

— La disminución de la base tributaria de la imposición directa que dadas las actuales condiciones recesivas y pasado el efecto amnistía hará disminuir el recaudo por dicho concepto”.

(Ver Franco, Mario; Restrepo, Marta Celina y Restrepo, Ramiro, 1989). Aunque la ortodoxia quiere tirar el Estado el cuarto de San Alejo, paradójicamente lo que hace es endogenizar el déficit.

Si “el ajuste” fiscal fue “exitoso” no fue un resultado absoluto de la política fiscal, sino también producto de la mini-bonanza cafetera y el superávit del Fondo Nacional del Café, de la expansión de las exportaciones petroleras y del impulso de demanda que permitió el superávit del “sector externo” que aceleró los recaudos directos e indirectos. Sin embargo, reconozcámosle en gran “acierto” (aunque sea por vía de ironía) logró “ajustar” la inversión pública (cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

INVERSION PUBLICA. PROPORCION DEL PIB

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 * |
|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 7.6 | 8.6 | 9.4 | 9.8 | 9.0 | 10.2 | 8.7 | 7.8 | 8.2 |

* Provisional.

FUENTE: Kalmanovitz, enero-febrero de 1988.

Aunque ciertamente la “brecha fiscal” no ha alcanzado aún las proporciones de los años precedentes, no puede argumentarse que la reforma tributaria de 1986 dio paso a una estructura fiscal más sólida que despejara definitivamente las tribulaciones financieras del Estado. Esto nos permite recordar que la economía no es una fotografía instantánea y que además el déficit más que un elemento activo como ha sido considerado tradicionalmente unido a políticas keynesianas, juega más bien un papel pasivo y es dominado por los demás sectores de la economía (Steindl, Josef. El control de la economía, 1985).

La política monetaria como panacea anti-inflacionaria

Tampoco nos plantea nada nuevo la concepción oficial sobre la inflación, ella es concebida a la manera tradicional de los libros de texto como el resultado de un desequilibrio entre la oferta y la demanda producido por la expansión monetaria y el déficit fiscal y su impacto monetario. En consecuencia el remedio también es tradicional, una política de contracción monetaria.

Es por lo demás irónico que en una economía como la colombiana que mantiene un sector industrial con permanente capacidad ociosa, con una frontera agrícola subutilizada, con tasas de desempleo del 10%, se asimile por arte de birlibirloque una concepción teórica para economías de pleno empleo.

Tal concepción simplista sobre la inflación soporta varias debilidades: una, es un enfoque teórico que privilegia la circulación y hace a un lado el análisis de la estructura productiva de la economía. Dos, no integra la moneda al proceso de producción y de reproducción del capital y por lo tanto no define la formación de precios previos al mercado ni establece una relación entre acumulación-beneficios-precios de acuerdo con la fase del ciclo económico.

Además, tal concepción omite que desde la década del setenta existe una "Información histórica" que ha sido asimilada por quienes toman decisiones sobre precios. De ahí que lo más pertinente sea plantear que en Colombia existe una reproducción del proceso inflacionario definida por varios componentes:

- La introducción de la UPAC que "institucionalizó" la convivencia con la inflación.
- El círculo vicioso inflación-devaluación-inflación...
- La formación de precios en el sector industrial con "inflación de utilidades" en la fase de crecimiento económico.
- La transmisión intersectorial de costos entre los sectores agropecuario e industrial.
- El fortalecimiento de la tributación indirecta desde 1974 y la aplicación general del I. V. A. desde 1983.
- La "upaquización" de los servicios públicos como mecanismo para financiar el pago de la deuda externa que cada vez es

más onerosa en moneda nacional por los impactos de la devaluación.

— La “pugna distributiva” entre perceptores de ganancias y salarios.

En general puede plantearse que en Colombia existe, pues, una indexación imperfecta de la economía y llámese inflación inercial o secular o como quiera denominarse, el patrón inflacionario en Colombia cambió desde 1970 y no es un simple asunto de expansión monetaria, que por lo demás, hay que recordarlo, es endógena y no exógena a la economía. Es la circulación monetaria crediticia la que valida o no el crecimiento de la economía y con mayor razón si éste se da precisamente en un contexto inflacionario. En consecuencia una estrategia anti-inflacionaria más adecuada debería tener en cuenta: un manejo fiscal que no privilegie los impuestos indirectos; la coordinación entre costos de producción, márgenes de ganancia y acumulación; el desmonte de la estructura financiera de altos márgenes de captación y de colocación y la transformación hacia una economía que privilegie la producción a la especulación. Pero, entendemos que ello se sale del tecnicismo económico para entrar en el campo de la economía política, donde es necesario tener en cuenta las relaciones de poder.

Una opción teórica contraria al monetarismo no significa que el Estado no deba administrar la moneda y el crédito. Por el contrario, hoy es más imperativa la gestión monetaria del Estado por la existencia de sistemas monetarios fiduciarios y por el potencial desestabilizador del capitalismo financiero. Es más, el monetarismo debería llevar al extremo su tecnicismo económico y plantear el regreso a un sistema monetario mercancía que permita el ajuste mediante la simetría inflación deflación en un contexto de libre cambio internacional, pero ello es un imposible histórico.

Hacia la recesión general

Desde 1988 se han advertido los síntomas de una economía hacia la recesión general, ello, sin embargo, no ha sido óbice para que se siga insistiendo sobre el mismo recetario económico de ajuste con eufemismos de políticas anti-inflacionarias “correctivas” del desequilibrio fiscal que gravitan sobre los precios administrados por el Estado pero que tienen su repercusión sobre todos los precios de la economía. Es el propio Estado el que está dando la información inflacionaria.

Diferentes elementos se conjugan e interactúan para producir el Estado actual de la economía.

- La política de ajuste salarial por debajo de la inflación.
- La terminación de la fase ascendente del ciclo en los sectores automotriz y construcción. Sobre todo el último dada la importante fuerza de trabajo que demanda y su efecto multiplicador sobre los sectores productores de bienes de consumo duradero y no duradero y sobre los sectores que lo proveen de insumo.
- El pago de la deuda externa equivalente al 20 ó 25% de los egresos del Estado (4 ó 5% del PIB). Esto es similar a un efecto contraccionista de un superávit fiscal.
- La restricción crediticia de la política monetaria.
- El aplazamiento de giros de la Tesorería General de la Nación.
- Los efectos recesivos del “orden público” sobre la industria del ocio.
- La aceleración de la devaluación nominal del peso (por lo menos hasta agosto de 1990 mes en el cual comienza a mermar el ajuste devaluacionista) que aunque financia al Fondo Nacional del Café agrava los desequilibrios financieros del sector público endeudado externamente, es decir, amplía el déficit del sector público sin que éste produzca efectos expansivos y además atiza la inflación por el reajuste de precios y tarifas que exige.

En fin, factores que han contribuido a una contracción de la demanda y que no tienen una compensación adecuada del superávit del sector externo ni del déficit del sector público. Cabe, sin embargo, advertir que el sector industrial no ha entrado en una mayor recesión dada la continuación del ascenso exportador.

Los terapeutas de la economía como los médicos incapaces.

Conclusión

Desde 1985 se diagnosticó que el ajuste fondo monetarista en 1985-1986 había sido el causante de la recuperación económica. Olvidaron, sin embargo, analizar que la minibonanza cafetera (que nada le debe a las políticas económicas ortodoxas) fue la gran culpable de sacar al país de los albores de una crisis cambiaria

que estaba siendo generada por la disminución de reservas internacionales que financiaron el déficit comercial y el pago de los compromisos financieros internacionales del país (intereses y amortización de la deuda). Que, además, ella produjo liquidez internacional que abonaba mejores condiciones para que la banca internacional, no sin tropiezos, cediera nuevos créditos, pero que también produjo un efecto de demanda interna con prolongación, capaz de contrarrestar el “ajuste” contracionista de 1985 y 1986.

Parecen un espectáculo bufo las conjeturas del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación sobre la economía: si la meta de crecimiento del PIB era del 4.5%, pero sólo creció 3.7%, entonces para el año siguiente el crecimiento también sería de 3.7%, pero como esta meta no se está cumpliendo, entonces proyectamos el crecimiento unos puntos por debajo del 3.7% y así sucesivamente. Puede ser que lo anterior sea un galimatías, pero es lo que ha estado divulgando el D. N. P., y el Ministerio de Hacienda desde que la economía empezó a mostrar los síntomas de debilidad; menores tasas de crecimiento, aceleración de la inflación, menor absorción de empleo, ampliación de la brecha fiscal.

Hoy es fácil para las autoridades económicas reconocer que existen problemas, según ellas, por dos evidencias innegables: la debacle de los precios internacionales del café y la situación de orden público interno. Ellas, hay que aceptarlo, acentúan la tendencia hacia la recesión generalizada, pero no pueden considerarse como los acontecimientos que deterioraron la salud de la economía, puesto que ésta viene en retroceso desde 1988, año en el cual el crecimiento del PIB sólo fue 3.7%, un 32% menos que las tasas de crecimiento de 1986 y 1987.

Los directores de la economía en el país no sólo están entonces corrigiendo las metas siempre hacia menores tasas de crecimiento y han hecho, y lo seguirán haciendo, esfuerzos denodados para que ellas se cumplan. En cuanto a la inflación y el crecimiento, si aceptamos por hipótesis que por cada dos puntos en que cae el PIB la inflación cae tres puntos, entonces para una tasa de crecimiento cero del PIB la tasa de inflación sería del 21.5% y eso no tiene otro nombre en economía que “stanflación”. Y si a eso vamos, entonces la política ortodoxa será todo un éxito porque habrá disminuido la inflación, sin acabarla, a costa del crecimiento de la economía y en beneficio de altas tasas de desempleo, pírrico triunfo en un país altamente convulsionado.

Los terapeutas de la economía colombiana, los oficiales y oficineros, parecen como los médicos incapaces, como no pueden curar al paciente con el recetario que se demuestra contraproducente, entonces le recetan más de lo mismo a ver si la sobredosis les produce un shock que los mate o los alivie por milagro.

BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO, Albeiro y RESTREPO, Ramiro. "Un análisis crítico de la política económica de Belisario Betancur". *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo*, N° 22.
Revista Banco de la República, enero de 1989.
- KALMANOVITZ y RODRIGUEZ. "El Balance de Acumulación". *Rev. Economía Colombiana*, enero-febrero de 1989.
- KALMANOVITZ, Salomón. "Tributación, ahorro e inversión". *Rev. Economía Colombiana*, abril de 1988.
- KALMANOVITZ, Salomón. "Efectos Macroeconómicos del gasto público". *Rev. Economía Colombiana*, enero-febrero de 1988.
- FRANCO, Mario; RESTREPO, Martha Celina y RESTREPO, Ramiro. "El sector externo 1986-1988". *Rev. Economía Colombiana*, enero-febrero de 1989.
- STEINDL, Josef. "El Control de la Economía". *Revista Lecturas de Economía*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, 1985.