

COLOMBIA 330 544: 1988

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA
Oficina en Colombia
PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA-PNCA

DOCUMENTO INFORMATIVO INTERNO No. 7

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA DEFINICION
DE LOS MODELOS ECONOMICOS

Por: Eduardo Sarmiento Angulo

Bogotá, julio de 1988

CONF.
IICA
2.436
1987
v. 7/8

CH 330 52464; 1968

PRESENTACION

Continuamos con la divulgación de temas de interés para el personal de técnicos de la Representación, se circula este documento (queda copia en la Biblioteca) para referencia de los interesados.

Esta parte es un extracto del Capítulo VIII del libro de Eduardo Sarmiento "Inflación, Producción y Comercio Internacional" publicado por FEDESARROLLO y PROCULTURA S.A en Bogotá en 1982.



Eduardo Ramos López

Director Proyecto PNCA

This One



ZFNR-BCL-NJHX

Digitized by Google

COLECCION ESPECIAL
NO SACRIFICIO BIBLIOTECA
HISTORIA

CONT.
I
2. 436
1 927
V. 7/8

CAPITULO VIII

SEPTIEMBRE DE 1981

INTRODUCCION

El análisis de la intervención del Estado que es un tema muy amplio y complejo se concretará en términos del modelo del presente gobierno y de las posibles alternativas. La discusión se dividirá en dos partes. En la primera se resumen la concepción y los resultados del modelo del actual gobierno. En la segunda se esbozan las características generales más convenientes de un esquema económico encaminado a conciliar los grandes objetivos nacionales.

EL MODELO DEL PIN

Muchas veces se cuestiona a los gobiernos por no tener modelos o políticas. Sería una crítica injusta a este gobierno que ciertamente tiene un modelo económico que está claramente explícito en el documento del Plan de Integración Nacional (PIN). No es difícil resumir en términos concretos la hipótesis y los objetivos consignados en tal documento. El Plan se fundamenta en el dogma de que la libertad económica conduce a la menor asignación y, al mismo tiempo, le asigna al Estado un papel crucial en el manejo del gasto público. El modelo implica consistir en dejar al sector privado a las leyes del mercado y aplicar una fuerte intervención en el gasto público. Tampoco es cierto que el PIN no tenga sector líder. En varias partes del documento se afirma que la expansión de las obras públicas será un medio para impulsar los otros sectores y acelerar el crecimiento económico.

Otra cosa es que el modelo del Plan no sea el más adecuado para lograr los objetivos propuestos y que el sector escogido como líder no

ILH
#2436
1988
1.7/8

tenga las características para desempeñarlo. El análisis de estos aspectos se hizo detalladamente en el Capítulo III. Allí se muestra que la sola intervención en el gasto público no garantiza el logro de los objetivos de distribución del ingreso, crecimiento económico y estabilidad de precios. Se añala además, que la fuerte intervención del Estado para incrementar masivamente la inversión pública puede crear serios desequilibrios que afectarían tanto la estabilidad de precios como el crecimiento económico. De un lado, implica la conformación de un déficit fiscal que originará serias presiones monetarias que no son fáciles de neutralizar. De otro lado, lleva directa o indirectamente a una reducción de los recursos financieros disponibles para financiar la industria y la agricultura que son los sectores de la economía con mayor potencial de expansión y arrastre.

También se mostró que las obras públicas no es un sector líder sino un sector complementario en el sentido de que más que un impulsor es una restricción para el desarrollo de otros sectores. Más aún se advirtió que el efecto en términos de actividad económica podría ser opuesto al buscado porque al movilizar los recursos hacia las obras públicas se restringiría a la industria y la agricultura que son los sectores que tienen las propiedades económicas para operar de líderes. Se preveía que el resultado final sería una caída de la tasa de crecimiento.

La ejecución del Plan de Integración Nacional se ha realizado parcialmente. La estrategia de obras públicas se puso en práctica con todo su vigor en 1980 y 1981 con los resultados financieros previstos desde su iniciación. El déficit de caja para este último año se estima alrededor de \$ 45.000 millones. La política de liberación del sector privado se ejecutó parcialmente. A principios de 1979 se anunció el propósito del gobierno de introducir una severa revisión al sector externo con el ánimo de liberar importaciones y reducir aranceles. Ello propició la protesta de los gremios de producción que llevó al gobierno a modificar sus propósitos iniciales. Luego de un período de incertidumbre de varios meses se tomaron un conjunto de determinaciones que apenas significaron una reducción de los aranceles de 2 puntos porcentuales¹. De allí en adelante la política cambiaria se ha caracterizado por una serie de indecisiones motivadas por la carencia de un marco de acción. En un momento procede a liberar los productos, para luego suspender la autorización inicial. Lo cierto es que la anunciada liberación del sector externo se redujo prácticamente a los artículos no producidos en el país.

1 "Un análisis preliminar de la actual política de liberación de importaciones", Juan José Echavarría Soto, Luis Jorge Garay Salamanca, *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, octubre 1979.

En materia financiera sí se ha adelantado un proceso agresivo de liberación. El paso crítico se dio al suspender las reglamentaciones que estipulaban un tope máximo a las tasas de interés activa y pasiva de los certificados de depósito a término. Este tope, aunque a veces en forma no explícita en las resoluciones de la Junta Monetaria, en la práctica correspondía a la tasa de interés más alta que podían cobrar los bancos por los préstamos. Su eliminación llevó prácticamente a liberar la tasa de interés de las colocaciones bancarias. Adicionalmente, los topes máximos de los títulos financieros, que se habían bajado a finales de 1978, se han venido elevando progresivamente siguiendo la tasa de interés de los certificados de depósito. De otro lado, se ha venido aplicando una política de operaciones de mercado abierto encaminada a regular la oferta monetaria a cualquier costo en materia de tasa de interés.

La drástica liberación financiera y el déficit fiscal era una combinación explosiva. Estimuló una elevación, sin precedentes, de las tasas de interés de las colocaciones bancarias que han llegado a exceder en muchos casos la inflación en más de 20 puntos. De esa manera apareció un fenómeno desconocido en el país y no muy estudiado en los libros de texto. Lo cierto es que el comportamiento de la economía se ha transformado ante las nuevas condiciones del sector financiero. Las altas tasas de interés desestimulan la inversión y la producción, presionan los costos e inducen desplazamientos de activos financieros que reducen la discrecionalidad de la autoridad monetaria sobre la demanda agregada.

El modelo del PIN no ha dado los resultados previstos por sus autores. El sector de obras públicas no ha tenido la capacidad de liderazgo que se le atribuía. Al mismo tiempo que la inversión pública ha experimentado la mayor expansión de los últimos años, la industria y la agricultura han registrado las menores tasas de crecimiento. El intento de incrementar masivamente la inversión pública y liberar el mercado financiero propició una elevación sin precedentes en las tasas de interés que ha desestimulado la producción y reducido la discrecionalidad de las autoridades económicas sobre la demanda agregada. En el Capítulo IV se muestra que el resultado ha sido una elevación de la inflación y una reducción significativa de la tasa de crecimiento económico.

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UN MODELO PARA COLOMBIA

El análisis de los modelos económicos más convenientes no puede hacerse sin un punto de referencia. No siempre se advierte que no hay

muchas alternativas. Las variantes contempladas usualmente pueden abarcarse planteando el problema en términos de cuál debe ser el grado de intervención del Estado en una economía de mercado como la colombiana. Las dificultades que se han encontrado en la ejecución del PIN son un buen ejemplo de un modelo económico en el cual la intervención del Estado no se ha graduado adecuadamente y la asignación de prioridades de los sectores no corresponde a la realidad.

No está demás advertir que el estudio de la intervención del Estado ha sido dominado usualmente por elementos ideológicos que oscurecen sus verdaderas implicaciones. En esta conferencia me voy a limitar a los aspectos puramente técnicos, explorando hasta dónde la intervención del Estado en ciertas actividades claves facilita el logro de los grandes objetivos generales.

La conveniencia y el grado de intervención se analizará a luz de los grandes objetivos de estabilización de precios, crecimiento económico y distribución del ingreso.

Estabilización del Nivel de Precios

La estabilización del sistema de precios ha sido una de las grandes preocupaciones de la política económica del país. La inflación es un factor que introduce transferencias arbitrarias de recursos que generalmente distribuyen los ingresos en contra de los grupos más desprotegidos. La experiencia colombiana muestra que el salario real se ha deteriorado en los períodos de aceleración de los precios. La inflación también es un factor negativo para el desarrollo económico. Introduce enormes distorsiones en los precios relativos generando señales equivocadas que conducen a una inadecuada asignación de recursos. Estimula a los individuos a orientar los recursos hacia actividades improductivas. Crea serias restricciones en el manejo de las variables económicas tales como el salario, la tasa de cambio y las tasas de interés. Por ello los países que han intentado acelerar el desarrollo con expedientes inflacionarios han entrado en procesos crecientes de elevación de los precios que han obligado finalmente a detener el crecimiento. La estabilidad de precios es una condición necesaria para mejorar la distribución del ingreso y para mantener un crecimiento autosostenido.

El control de la inflación tiene que contemplarse desde dos ángulos. Una cosa es mantener las tasas de inflación del pasado y otra es reducirlas. El primer propósito puede lograrse en una gran parte con el control de la política monetaria y la política fiscal. El segundo es más

complicado y es materia de serias divergencias. Hay quienes sostienen que la reducción de la inflación puede lograrse con el solo manejo de los agregados monetarios. Ello sería perfectamente correcto en una economía en donde los precios son perfectamente flexibles. Es bien sabido, sin embargo, que la inflación introduce rigideces y expectativas que tienden a mantenerla. En tales condiciones, la sola acción en materia monetaria puede provocar una reducción en la producción y el empleo, sin afectar significativamente el nivel de precios. Su efectividad sobre el nivel de precios será mayor y los fenómenos recesivos menores en la medida en que se opere sobre rigideces del sistema económico. No basta entonces actuar sobre una sola variable. Es menester intervenir adicionalmente en el sector financiero, en el sector cambiario, en el gasto público, en los ingresos y en la producción agrícola.

Las ventajas de este manejo aparecen en el Capítulo II en donde se muestra cómo la aplicación simultánea y coordinada de esos instrumentos permitió bajar la tasa de inflación de 43% a 13% entre junio de 1977 y junio de 1978, sin afectar el ritmo de la actividad económica.

No es cierto afirmar que la política de estabilización actual es la misma que se aplicó en esa época. La actual está fundamentada exclusivamente en la regulación de los saldos monetarios, acepta cualquier nivel de tasas de interés y afronta un cuantioso déficit fiscal. La anterior actuó simultáneamente sobre la oferta monetaria, la producción agrícola, la tasa de cambio, la orientación del crédito, el salario mínimo, reguló las tasas de interés con controles directos y operó con un superávit fiscal significativo.

Producción

Algunas escuelas de pensamiento consideran que la producción debe dejarse libre sobre la base de que las fuerzas del mercado llevan el sistema hacia la situación más deseable y de mayor actividad. Esto sería in cuestionable si el sistema económico funcionará bajo condiciones de competencia perfecta. No así en la economía colombiana en donde hay evidencia de diversa naturaleza sobre la presencia de rigideces institucionales y económicas que impiden la movilización de los recursos y de los esfuerzos de los individuos hacia los lugares más deseables.

Las características más adecuadas del modelo económico van resultando en la medida en que se identifican los campos en que es necesario intervenir para corregir las rigideces y para evitar las tendencias regresivas del sistema económico.

En primer lugar, las ofertas y las demandas de la economía no coinciden. Los artículos que se prefiere producir no siempre encuentran demanda y los artículos para los cuales existe la demanda no siempre cuentan con los estímulos para ser producido. La conciliación de estos propósitos requiere la acción del Estado que usualmente se materializa en el sector externo. Los aranceles a las importaciones y los subsidios a las exportaciones son medios para hacer rentable la producción de artículos que no pueden competir en los mercados internacionales. Por ello la protección industrial es una forma de intervención del Estado en el sector externo para facilitar los ajustes de las estructuras de la producción y de la demanda.

Algo similar acontece con el sector financiero. Las altas tasas de interés se defienden sobre la base de que ellas orientan los recursos hacia las actividades más rentables, que son las que las pueden pagar. Eso no ocurre con el mundo real. Las tasas de interés reducen la inversión productiva al movilizar los recursos hacia las actividades especulativas y los bienes durables. La intervención del Estado en el sector financiero es fundamental para corregir estas tendencias inconvenientes y regresivas de las tasas de interés. En principio debe orientarse hacia dos propósitos. De un lado, debe operar directamente sobre los papeles financieros líderes y sobre los préstamos del sector financiero para mantener niveles razonables de tasas de interés. De otro lado debe mantener un sistema de crédito dirigido que garantice que una parte importante de los recursos financieros se destina a la inversión empresarial y al capital de trabajo.

La transición entre el presente y el futuro desconocido es uno de los aspectos en donde es más evidente la necesidad de intervención del Estado. El sistema de precios es un mecanismo efectivo para orientar los recursos en el corto plazo, pero no en el largo plazo. El sector privado por no tener elementos de juicio suficientes sobre las posibilidades del futuro, tiende a proyectar su comportamiento de acuerdo con la experiencia reciente. Esta es una seria restricción para una economía que, luego de operar por debajo de sus posibilidades, pretende elevar su tasa de crecimiento. Esto es evidente tanto en el sector externo como en el sector financiero. La protección crea fuerzas que tienden a mantenerla indefinidamente. La acción del Estado regulando los aranceles dentro de una concepción dinámica y dando señales adecuadas para que el sector privado se ajuste a las nuevas condiciones es imprescindible para que los sectores protegidos se transformen en sectores exportadores. Los planes de inversión, por ser en cierta manera el vínculo entre la producción actual y la venidera, tienden a realizarse según la experiencia

anterior. El intento de acelerar el crecimiento se enfrenta usualmente con que los empresarios realizan las inversiones de acuerdo con las tasas de crecimiento del pasado. Este círculo vicioso puede corregirse con sistemas preferenciales de crédito y programas indicativos encaminados a mostrarle al sector privado las posibilidades de expansión económica.

La intervención del Estado para acelerar el crecimiento de una economía con rigideces económicas y estructurales requiere un gran esfuerzo en la escogencia de prioridades. No es posible extenderla en una economía de mercado a todas las actividades. Es preciso concentrarla en una serie de sectores claves de acuerdo con un sistema de prioridades derivado de los vínculos e interrelaciones económicas. De ahí resultan los sectores líderes que van adelante e impulsan el resto y los sectores complementarios que pueden constituirse en una restricción al crecimiento económico. Los sectores que se clasifican en cada una de estas categorías varían a lo largo del proceso de desarrollo y de acuerdo con las condiciones de la economía. Algunos, sin embargo, por sus características especiales, pueden jugar únicamente uno de los papeles. Así, la industria y la agricultura son sectores líderes naturales.

Una vez definidos los sectores líderes y complementarios, el papel del Estado consiste en propender por la expansión de los primeros para impulsar la economía y evitar que los últimos se conviertan en una restricción.

Distribución del Ingreso

La distribución del ingreso es quizás el aspecto económico que cuenta con más información descriptiva y menos soluciones. La dificultad reside muchas veces en que los diferentes aspectos de la distribución se enfrentan simultáneamente. En mi concepto existen tres problemas que deben contemplarse por separado. Primero, la distribución entre las rentas de trabajo y las rentas de capital, segundo la distribución dentro de las rentas de trabajo y tercero la solución a los grupos marginados de la población.

La distribución entre las rentas de trabajo y capital es un aspecto que tiende a resolverse con el crecimiento económico. La participación del trabajo es más alta en los países de mayor desarrollo. El Estado puede facilitar y acelerar este proceso en la medida en que actúe sobre la productividad del trabajo, que es el primer determinante de la participación de los ingresos de trabajo y el resultado de la combinación de diversos elementos como capital, tecnología, investigación y educa-

ción de la fuerza de trabajo. Las fuerzas del mercado ciertamente no conducen a la conformación más adecuada de este paquete, pues varios de esos elementos son bienes públicos que no pueden ser apropiados por el sector privado. El Estado, en cambio, está en condiciones de llevar a cabo una gestión de coordinación en todos los campos, favoreciendo las técnicas más adecuadas, estimulando la formación de la fuerza de trabajo de acuerdo con las necesidades del país y apoyando la investigación tecnológica.

Una vez se haya avanzado en el propósito de mejorar la participación del trabajo en el ingreso, se habrá dado un paso crucial en materia de equidad económica. El siguiente paso estaría relacionado con la distribución de las rentas de trabajo. Las diferencias de salarios dentro de la fuerza de trabajo provienen de diversos factores que seguramente no podrán eliminarse totalmente por depender en muchos casos de las características de la economía. La reducción de las diferencias de educación, que es uno de esos factores, no eliminaría las diferencias de ingresos pero sí las acortaría significativamente. No se puede esperar, sin embargo, que el mercado conduzca a una igualdad en las oportunidades de educación que están claramente asociadas con el ingreso familiar. Es un resultado que sólo puede conseguirse con un manejo del presupuesto nacional encaminado a ampliar los servicios de la educación a toda la población.

El problema ético más serio es sin duda el de los grupos marginados de la población. La posibilidad de mejorar las condiciones de estos grupos depende de la capacidad del Estado para efectuar transferencias de ingreso. El sistema fiscal es el medio para llevarlas a cabo y su efectividad dependerá de la progresividad del sistema tributario y sobre todo de la discrecionalidad del gobierno para orientar el gasto público hacia los servicios que más contribuyen al bienestar de los grupos pobres.

CONCLUSION

El modelo de desarrollo del gobierno está fundamentado en un esquema de intervención que crea serios desequilibrios en el sistema económico y en un sector líder que no tiene las características para desempeñar tal función. Los elementos fundamentales del modelo de desarrollo se pueden plantear dentro de los diversos grados de intervención en una economía de mercado. No es cierto que la libertad económica lleve los recursos hacia las actividades más deseables en una economía como la colombiana sujeta a serias rigideces económicas e institucionales. La intervención del Estado en diferentes campos de actividad es un medio eficaz para estabilizar la economía, acelerar el crecimiento económico y distribuir el ingreso.

CAPITULO IX

A MANERA DE CONCLUSION

ABRIL DE 1982

IICA-151A
BID. 1
Bogotá-Colombia

