

LA INFLACION, ¿UN PROBLEMA POLITICO?

Palabras del doctor Eduardo Wiesner Durán, jefe del Departamento Nacional de Planeación, durante la instalación del Simposio sobre inflación, organizado por la Asociación Bancaria de Colombia *

"El poder político precede y antecede todo otro poder".

(Paul Diesing, *Reason in Society*, Urbana, University of Illinois Press, 1967).

INTRODUCCION

Los simposios sobre Mercado de Capitales de la Asociación Bancaria de Colombia tienen un grande y merecido prestigio. Se iniciaron ellos hace casi diez años cuando conjuntamente con el Banco de la República y la OEA sirvieron como foros para que el país analizara nuevas alternativas de desarrollo para su sector financiero. La positiva influencia de esos simposios ha sido ampliamente reconocida. Más tarde, y ya sobre el tema del financiamiento externo, de nuevo este tipo de reuniones dió la oportunidad para que se examinara a fondo un sector que desde entonces determina, más que ningún otro, la naturaleza de nuestra política económica. Ahora, con este Octavo Simposio, para el cual se ha escogido el tema de la inflación, la Asociación Bancaria da una muestra más de su especial capacidad para identificar aquellos problemas que por su impacto en nuestra economía merecen un tratamiento prioritario.

Y en verdad que difícilmente se habría podido hacer una mejor selección. La inflación es hoy en día el problema central de casi la totalidad de los países del mundo. Si antes era un fenómeno de ocurrencia aislada, y originado básicamente por causas domésticas, ahora es un problema generalizado que se transmite, en muchos casos, desde el exterior hacia el interior de los países. Merece pues la Asociación una especial felicitación por este nuevo acierto en la escogencia de los temas de sus simposios.

De mi parte debo expresar mi agradecimiento al Doctor Alfonso Dávila Ortiz por el inmenso honor que me ha hecho al invitarme a instalar este simposio y a dirigir algunas palabras a una audiencia del nivel y de la calidad como la aquí presente. Me complace mucho estar aquí con ustedes y tener esta magnífica oportunidad de intercambiar ideas sobre un tema que inescapablemente a todos nos concierne.

Para comenzar, quisiera señalar que no es mi intención competir, ni en extensión ni en profundidad, con quienes presentarán, a partir de mañana, los trabajos técnicos del Simposio. Pero tampoco quisiera limitar mi presentación a solo unas palabras protocolarias de saludo y de instalación. La importancia del tema de fondo del Simposio y mi

natural inclinación profesional me llevan inexorablemente a hacer algunas consideraciones que confío resulten de su interés.

Teoría económica y política

Comprendiendo que en los próximos días se harán aquí excelentes análisis de estricto carácter técnico, y muy dentro del rigor de la teoría económica y monetaria, y dándome cuenta de que, por ello, no haría falta un planteamiento adicional de esa misma naturaleza, he escogido un tema que creo complementará bien nuestras deliberaciones. Se trata de mirar la inflación desde el ángulo de la política. De hacerlo no solo como economistas sino como profesionales que enfrentamos tanto un desafío técnico como un problema político. Y es que, en verdad, como a muchos de ustedes no sorprenderá, porque lo han vivido, el problema de la inflación es, en gran parte, un problema político antes que uno monetario o técnico.

Con este planteamiento no pretendo ser original ni haber hallado la solución al problema de la inflación. Tan solo quiero aportar mi interpretación personal, basada en mi experiencia y después de haber recorrido el camino técnico y el académico en busca de la fórmula que permita el control de la inflación.

Lo anterior no quiere decir, desde luego, que la técnica o la teoría económica no tengan ningún papel que cumplir frente a un problema que por ser de carácter político se escapa a su control. Lo que quiero destacar es cómo resulta de sugestivo el hecho de que aún después de que los mejores técnicos aplican todo su arsenal teórico, que no es poco, la inflación prevalece. Y ello ocurre no solo en países donde podría ser cuestionada la capacidad profesional de sus técnicos sino también donde se supone que tiene lugar la mejor investigación aplicada y donde se origina la teoría de más alta calidad. Estamos pues frente a un problema que desafía con éxito a los mejores técnicos. Y lo hace, en mi modesta opinión, porque ellos han subestimado la influencia del factor político.

Frente a lo anterior podría insistirse en que el problema sí es realmente técnico, solo que el conocimiento técnico hasta ahora disponible aún no está lo suficientemente desarrollado como para manejar con éxito la inflación. Yo no podría compartir esa opinión. Aunque todavía es mucho lo

* La reunión se celebró en la ciudad de Cali.

que nos falta por entender sobre el origen y sobre los mecanismos de propagación de la inflación, pienso que con el acervo de conocimientos sobre el cual ya estamos de acuerdo los economistas, de una y otra escuela, como veremos más adelante, es mucho lo que podríamos avanzar en la lucha contra la inflación. Pero no lo logramos, repito, porque no hemos prestado suficiente atención a su dimensión política.

Esta noche, y durante los próximos días, yo les propongo que lo hagamos pues tengo la certeza de que al final del ejercicio habremos mejorado apreciablemente nuestra probabilidad de tener éxito contra el principal problema que hoy enfrenta nuestro país.

Política e inflación

Para entrar en materia debo, en primer lugar, precisar de qué tipo de inflación estaré hablando. Y debo también aclarar por qué dije atrás, que con base en el acuerdo que ya existe entre las distintas interpretaciones sobre la inflación, era posible que la técnica tuviera un papel importante que jugar, al lado de la dimensión política.

Comenzaré por colocarme fuera de la controversia entre monetaristas y no monetaristas. Lo haré aceptando la frase famosa de F. Modigliani cuando dijo: "Si los medios de pago crecen por encima del 25%, todos somos monetaristas" (1). Con esta afirmación este economista compartía la otra tajante observación de Harry Johnson de que la "inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario" (2). Así, las dos escuelas están de acuerdo sobre la terapéutica indicada contra la inflación dejando a un lado sus diferencias cuando los medios de pago y la liquidez pasa de cierto límite. Y es después de ese límite donde yo también quiero colocar mis planteamientos en este breve escrito. Es decir, en lo que sigue de mi exposición estaré hablando todo el tiempo del caso de la inflación que va acompañada de una rápida y creciente expansión de los medios de pago. En síntesis, estaré refiriéndome al área donde están de acuerdo los monetaristas y los no monetaristas.

Me parece que la forma más sencilla de desarrollar el tema es la de cubrir las siguientes tres hipótesis. La primera, que la inflación tiene un origen político. La segunda, que la inflación subsiste y se perpetúa porque también continúa vigente una causa o una razón política. Y, por último, que la inflación solo se llegará a controlar en respuesta a una acción y a una viabilidad política para hacerlo.

En cuanto a la primera hipótesis no es difícil identificar la racionalidad del proceso político que puede llevar a la expansión monetaria primero y a la inflación después. Para hacerlo sugiero que recordemos la primera y más fundamental pregunta política de todos los tiempos: "¿Quién recibe qué, cuándo y cómo?" (3). En este interrogante, que equivale a preguntar frente a cualquier problema monetario o fiscal (4), "¿Quién gana y quién pierde?", para saber

cuál es su fondo político, se encuentra el origen político de la inflación. Veamos por qué.

La situación de equilibrio político, previa a la existencia de la inflación, surge de la aceptación de una sociedad o de un país a la respuesta que ella misma se haya dado a la pregunta de "quién recibe qué, cómo y dónde". Si en un momento dado desaparece el acuerdo sobre esa distribución, surge un problema político, o mejor, se revela que se ha roto el acuerdo político previo que repartía el producto. Frente a tal modificación del acuerdo político la humanidad, a lo largo de los siglos, ha diseñado y puesto en práctica diferentes soluciones todas ellas encaminadas a establecer un nuevo acuerdo político y, por consiguiente, un nuevo equilibrio. Casi que la historia de la sociedad no es otra que la evolución de las distintas modalidades de ruptura y de solución que se han adoptado. Dentro de ellas el recurrir, políticamente, por acción o por omisión, a la expansión monetaria y presupuestal parecería ser el signo de nuestros tiempos.

Claro que ha habido inflación antes. La hubo en Grecia, en Roma, en Venecia, en España, en Inglaterra y en Alemania. Pero no era esa la tendencia general. Mientras que ahora, después de la Segunda Guerra Mundial, ella parecería ser la única solución o, al menos, la más fácil, cuando se rompe el acuerdo político sobre la distribución de lo que contemporáneamente se llama el presupuesto fiscal y el monetario.

Surge así la inflación monetaria como una solución política cuando las demás no son políticamente factibles. El origen político de la inflación se aprecia, por ejemplo, cuando resulta menos inaceptable la emisión que la contracción monetaria, fiscal o el desempleo. También se observa la causa política de la inflación cuando no hay acuerdo entre quienes buscan la eficiencia y mayor productividad del factor trabajo y quienes aspiran a una mejor remuneración por razones de "justicia social". Otro ejemplo se presenta cuando una comunidad acepta más el riesgo de mayor inflación que el alto costo del crédito en función del también alto costo del dinero. Por último, la causa política de la inflación y el origen internacional de esta se pone de presente cuando se recuerda que la OPEP surgió de una decisión política. Así también ocurrió con la creación "excesiva" de reservas internacionales por parte de los Esta-

(1) Véase su "The Monetarist Controversy or Should we Forsake Stabilization Policies?" *American Economic Review*, marzo 1977, p. 1.

(2) Véase su "World Inflation, the Developing Countries and an Integrated Programme of Commodities", *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro, Roma, diciembre 1976, p. 307.

(3) Véase Harold Laswell, *Politics*, Nueva York, Mac Graw-Hill, 1936.

(4) Aaron Wildavsky sostiene, con toda razón, que un presupuesto es un proceso político. Véase su *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown and Co. 1964, p. 4.

dos Unidos (5) haciendo uso del "derecho de señoraje" (6) para financiar sus déficit de balanza de pagos.

Ahora bien, esa solución política al reparto presupuestal y monetario tan solo posterga el conflicto. Muchos dirán que en vez de ganar tiempo se pierden oportunidades en las que sería más fácil hallar soluciones. Este es un punto muy complejo de analizar. Cada situación es distinta y no es fácil hacer apreciaciones generales. En todo caso, mientras subsista el conflicto y no se esté frente a la oportunidad política de enfrentar la inflación sin rodeos, ella como solución, persistirá. Llegamos así a nuestra segunda hipótesis. La inflación se mantiene mientras no pierda vigencia la causa política que la originó.

El escenario en que se desenvuelve esta segunda etapa es bien conocido. En síntesis, es el desarrollo de un forcejeo político de cuyo resultado depende el que se llegue o no a la tercera hipótesis. En ese periodo de tiempo es cuando más importante resulta encontrar una solución política no extrema. Pero no es fácil. Veamos algunos ejemplos relacionados con el caso colombiano.

En nuestro medio se decía hasta hace poco: "Hay inflación porque no existen las operaciones de mercado abierto". Cuando el gobierno y el Banco de la República pusieron en funcionamiento los OMAS, ¿qué ocurrió? Pues que, como era obvio, para reducir la liquidez fue indispensable elevar las tasas de interés. En ese momento surgió el clamor porque ellas se redujeran pues "asi no se podía financiar el sector productivo". ¿Qué era entonces lo que estaba ocurriendo? Sencillamente que un sector de la comunidad buscaba trasladar a otro el peso del control de la inflación. En el fondo no había un acuerdo real para acabar con la inflación o, al menos, no se percibía esa tarea sino como una responsabilidad del gobierno. Como en efecto lo es.

Algo similar ocurre con el crédito y con la utilización de los cupos de redescuento en el Banco de la República. Por lo general se acepta que las líneas de crédito del banco central tienden a ser inflacionarias. Sobre esto hay acuerdo. Es decir, se reconoce que un banco central no debe ser un banco de fomento. Y, sin embargo, no dejará de faltar quien argumente la bondad de su caso especial procurando ser el último en dejar de tener acceso a ese crédito.

La anterior situación es muy similar a la insistencia de quienes siempre quieren obtener crédito a tasas de interés más bajas que aquellas a las cuales están dispuestos a ahorrar. Esta postura se presentará bajo distintas modalidades pero en el fondo lo que ella expresa es una acción política por ampliar artificialmente el presupuesto monetario. Muchas veces se dirá, por ejemplo, que el supuesto margen monetario de expansión no inflacionaria debería tener tal o cual destinación pues así se combate la inflación. Es decir, se buscará la fijación de prioridades a la utilización de tal margen y al no caber en él todas ellas se argumentará, entonces, que el margen es ampliable sin riesgo adicional.

El último ejemplo es algo más intrincado. Se trata de la relación entre los siguientes factores: salarios, sindicalismo en el sector público y privado, competencia interna y externa, arancel, costos y precios. El establecimiento de una circularidad entre esta relación puede generar una presión política inflacionaria que no es evidente cuando se examina uno solo de sus componentes. Y, por lo general, lo que se hace es resolver aisladamente el problema de cada elemento, por aparte, pues así es como inicial y políticamente se expresa el problema en forma parcial e individual. Sin embargo, la sumi de las expresiones y soluciones individuales puede llegar a tener un ampliado efecto inflacionario. Cómo será de compleja de manejar esta interdependencia entre los factores señalados que aun en países de excepcional disciplina social y política, como Alemania, ella constituye motivo de alarma para instituciones del prestigio del Deutsche Bank que al respecto decía:

"Cuanto más profundo sea el conocimiento de la interdependencia entre inflación, utilidades empresariales, nivel salarial, crecimiento económico y desempleo, y cuanto mayor sea la conscientización de patronos y obreros y de la opinión pública sobre tal interdependencia, tanto más rápida y efectiva, tanto menos dolorosa, será la lucha contra la inflación" (7).

Los anteriores ejemplos dan la base para la conocida frase de que "todo el mundo está de acuerdo en la lucha contra la inflación pero casi nadie apoya las medidas anti-inflacionarias".

Este aforismo revela grandes y muy importantes realidades del proceso político de la inflación. Basta recordar lo que ha ocurrido en muchos países cuando su proceso inflacionario pasó de una situación moderada y manejable a una en la que era inminente la pérdida del control. Fue precisamente en ese periodo cuando más se agudizó la presión política por bajar las tasas de interés, por dar un alivio crediticio, y por mantener un rol expansionista al gasto público. Si esas aspiraciones llegan a prevalecer sobre el interés global, cuya custodia corresponde al gobierno, entonces se precipita la espiral inflacionaria, la crisis y, por lo general, el colapso de las instituciones democráticas. Cuando ello ocurre, y esto es lo verdaderamente fascinante del comportamiento de la dimensión política en el proceso inflacionario

(5) Robert Heller no cree, sin embargo, que la expansión monetaria en los Estados Unidos haya contribuido a la inflación mundial. Véase su "International Reserves and Worldwide Inflation" IMF, Staff Papers, marzo 1976, p. 67.

(6) Para una discusión de los efectos inflacionarios y redistributivos del llamado "derecho de seigniorage" véase Grubel, Herbert H., *The International Monetary System* Penguin Books, 1969, p. 143.

(7) Deutsche Bank, *Memoria del Ejercicio* 1979, p. 17.

rio, se presenta también la oportunidad política para atacar de frente y sin contemplaciones a la inflación. En ese momento se ha llegado a nuestra tercera hipótesis. Cuando el factor político, que antes era la causa de la inflación, se convierte ahora en la solución de la inflación. Pero, a qué costo.

Al llegar a esta tercera etapa se completa el círculo de la génesis de la inflación por causa política hasta su solución también por causa política. Los ejemplos de este itinerario son muchos y muy recientes. Así ocurrió en Francia, en Argentina, en Chile, en Brasil, en el Uruguay. Un caso muy interesante es el actual de los Estados Unidos donde la lucha contra la presión inflacionaria durante 1978 y 1979 fue tan infructuosa, por los medios monetarios y fiscales convencionales, que solo el freno súbito y acelerado de la recesión logró restarle dinámica a la inflación al comenzar 1980. Tan alto llegó a ser el costo político de la inflación que vencerla se consideró también un activo político.

Pero, y esto sí que es indicativo de la vigencia de la tesis de este escrito, la solución en los Estados Unidos al problema de la inflación rápidamente se ha transformado en un nuevo costo político, el de la recesión y el del desempleo. Entonces, en el momento en que se tiene firmemente asegurada la victoria contra la inflación, se tiene también, por otra parte, la urgencia política de superar rápidamente el remedio con lo cual se siembran las condiciones para que, más tarde, el círculo se reinicie con una nueva presión inflacionaria, inducida deliberadamente para cortar o reducir el plazo de la recesión. Se ha dado la vuelta al círculo y nos encontramos de regreso en el umbral de la primera hipótesis, la de que la inflación tiene un origen político.

La dinámica de esta circularidad la dicta una dialéctica que, por lo general, resulta inexorable en los tiempos actuales cuando algunos procesos políticos y sociales parecen más apremiantes que las realidades fiscales (8) y económicas. Este es quizás el más serio y fundamental desafío que enfrentan hoy en día los regímenes democráticos. De una parte, no pueden hacer caso omiso de esos procesos sociales y políticos y, de otra, si solo a ellos responden, sin apreciar las limitaciones de los recursos, entonces corren el riesgo de la inflación, de la inestabilidad institucional y de su propia sobrevivencia.

En algunos países del sur de nuestro continente la anterior dinámica circular entre política e inflación ha llevado a lamentables rupturas de sus instituciones democráticas. Parecería como si solo después de que se pague tan alto precio se hace políticamente viable el dar la lucha contra la inflación ya sin mayores resistencias políticas. Pero esto es, en mi opinión, un triunfo pírrico. La batalla contra la inflación hay que darla y ganarla antes de que su extirpación solo sea posible después de que se ha perdido la estabilidad institucional.

Para hacerlo lo fundamental es que el legítimo y democrático debate sobre la distribución de "quién gana

qué, cómo y cuándo", así como el respetable proceso de evasión y traslado del costo del control de la presión inflacionaria, no se lleve a extremos donde se arriesgue la viabilidad misma del sistema. Lo básico es recordar que es el gobierno quien tiene la máxima responsabilidad y por ello no puede ni debe ceder cuando la presión política por la ampliación monetaria y presupuestal llegue a su máximo. Y esa situación tendrá lugar cuando se esté a punto de ganar la batalla contra la inflación pues será en ese preciso momento cuando más restrictiva parecerá la política de estabilización y cuando más ella será asimilada a una recesión general. Si el gobierno cede abdicando sus responsabilidades, no podrá después aspirar a una exoneración política argumentando que fue llevado a la crisis por los mismos estamentos de la sociedad. Ellos no serían los responsables. Ellos no son los depositarios de la responsabilidad de velar por el bienestar colectivo. Su legítima responsabilidad está en velar por su prosperidad individual o sectorial.

Antes de terminar es importante señalar un hecho muy significativo. Todo lo dicho en los párrafos anteriores tiene una doble y muy interesante característica. Primero, el análisis es válido no solo para Colombia sino para casi todos los países del mundo. Y segundo, nada de lo que ocurre en esa compleja interacción entre la política y la inflación es el resultado de una conspiración malévola de alguien o de algún sector que busca, con perfidia y para provecho propio, subvertir el orden constitucional.

En cuanto a lo primero, una rápida mirada a lo que ha ocurrido en países como Francia, Estados Unidos, Italia y desde luego en América Latina revela que cuando se pasa de un proceso moderado de inflación a uno de intensa presión inflacionaria, y el gobierno busca controlar esa presión, los distintos estamentos —el sector financiero, el sindical, el industrial, el comercial y los llamados "grupos marginados"—, todos, buscarán transferirse entre sí, y particularmente al gobierno, el costo de la aplicación de una política de estabilización. Si esa estrategia no llegare a resolver el problema político envuelto, entonces se tratará de persuadir a la autoridad monetaria y fiscal de que es posible ampliar el tamaño de los presupuestos sin empeorar la situación fiscal. El caso actual de los Estados Unidos es un buen ejemplo. Hasta hace poco se decía que para frenar la inflación había que equilibrar el presupuesto y eliminar su déficit. Sobre esto casi todo el mundo estaba de acuerdo. Hasta cuando fue evidente que, por ejemplo, no se podía reducir el presupuesto de defensa ni el del gasto social para los llamados grupos minoritarios. Entonces la batalla se quiso dar en el frente monetario. Y allí, la lucha fue contra la elevación de las tasas de interés, que elevó los costos financieros, afectó negativamente la construcción de vivienda, indujo la desintermediación, y creó el desor-

(8) Véase Anthony Downs, "Why the Government Budget is Too small in a Democracy", *XII World Politics*, July 1960.

den en el mercado de bonos. Todos conocemos el desenlace. La política del Federal Reserve System se impuso y se precipitó a comienzos de 1980 una aguda recesión.

Ahora, en el plano inclinado de la recesión, surge —muy de acuerdo con la tesis de este escrito— el clamor político, y permitanme que subraye la palabra político, porque se apresure la recuperación, porque se reactive —como sea— el empleo, y porque se apliquen muchas de las políticas que hasta hace apenas unos pocos meses se consideraban inconvenientes. Lo que ocurrirá en 1981 y 1982 ya lo podemos anticipar y lo hemos dicho antes. Se sembrarán las condiciones de una segunda vuelta inflacionaria ya que, como dicen los economistas expertos en política monetaria, "no se puede empujar sobre un hilo". Todo el tiempo y esfuerzo que ahora se dedique a ello simplemente estará alimentando una nueva ronda de inflación cuando llegue la recuperación.

El otro aspecto que merece subrayarse es el relacionado con la ausencia de una conspiración maquiavélica por subvertir el orden económico o político por parte de los estamentos o intereses económicos, sociales y sindicales, cuando ellos tratan de eludir el control de la inflación. No hay tal cosa. Ese ejercicio es legítimo y respetable. En toda sociedad y en todo país la estructura presupuestaria, fiscal y monetaria refleja y expresa el acuerdo o la transacción política (9) alcanzada entre diferentes grupos —y entre ellos el gobierno— sobre el uso de los recursos públicos y privados. Cuando hay modificaciones en la utilización de esos recursos, y la inflación, autónomamente y por sí sola, cambia la distribución existente, ineludiblemente los estamentos de la sociedad harán sentir su opinión, sus aspiraciones y sus temores. Eso hace parte del sistema democrático. Por ello, repito, la inflación no es el producto de un complot sino el resultado político de un proceso.

Pero frente a ese proceso político los gobiernos tienen la inevitable responsabilidad de impedir que la inflación sin control amenace la estabilidad de sus instituciones democráticas. Está dentro de su deber el ganar políticamente la lucha contra la inflación. Por todo lo dicho anteriormente resulta evidente que no es esta una tarea fácil. Pero tampoco es ella imposible de alcanzar. Respecto al caso específico de Colombia yo soy optimista pues nuestro país siempre ha demostrado un alto grado de madurez y de prudencia cuando ha tenido que escoger entre el camino fácil de la inflación desbordada y la ruta dura y difícil de una política económica seria y responsable. Dentro de esa tradición el presidente Turbay Ayala expresó, desde el comienzo de esta administración, que su política sería la de la moneda sana. Dentro de esa política nos mantendremos, convencidos, como estamos, de que ella es la mejor garantía de nuestra continuidad republicana.

Señoras y señores:

Como lo dije al comienzo de mi exposición, no creo haber sido original ni haber descubierto algo que probablemente sea una obvia verdad para los científicos políticos. Pero me pareció que resultaría de utilidad que en las deliberaciones de este simposio no quedara por fuera la variable política al tratar sobre inflación. Ese vacío no pretendo haberlo llenado, pero sí confío haber dejado suficientes inquietudes como para que tal tarea la cumplamos, entre todos, durante los próximos días.

Muchas gracias.

(9) Véase Joseph Schumpeter, "The Crisis of the Tax State" en *International Economic Papers*, No. 4, Londres, Mac Millan Co., 1954, p. 7.