

COLOMBIA: LA SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNA

Herencias de una crisis

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA

INTRODUCCIÓN

Para los analistas internacionales, Colombia ha sido siempre un caso llamativo por las especificidades que muestra en la evolución y manejo de la economía. El mejoramiento de la inflación en niveles controlables, mientras en países de la región se desencadenaban procesos de “hiperinflación intercal”, el permanente cumplimiento del servicio de sus compromisos internacionales, cuando una serie de países llegaban a declaraciones unilaterales de moratoria de pagos y reducción del porcentaje de ingresos de exportaciones destinados al servicio de los compromisos externos, contribuía a mantener dicha especificidad.

Al pragmatismo de nuestra conducción económica, que nos ha librado de las aventuras neoliberales a ultranza vistas en otras latitudes, se asocia una tradición gradualista que busca siempre acomodamiento en las circunstancias adversas. A decir verdad, no es la nuestra una economía de grandes contrastes en el orden climatológico (sequías, heladas), el instrumental diseñado en el pasado para el manejo del sector externo (control de cambios y devaluación controlada), se ha mostrado bastante adecuado para sortear circunstancias a veces críticas.

En la época en la que nuestros vecinos se endeudaron con gran rapidez y en grandes magnitudes, Colombia atravesaba una notable bonanza de ingresos externos provenientes de la exportación de café, incrementados primero por el alza en la cotización del grano y después

por la duplicación de los volúmenes exportados. Si bien es verdad que a ello contribuyó el ingreso de significativas sumas de divisas como efecto de las exportaciones ilegales (contrabando y narcotráfico), también es verdad que otros países que tuvieron por ese mismo periodo, bonanzas asociadas al incremento del precio del petróleo, se endeudaron en condiciones tales que hoy se encuentran imposibilitados de cumplir. Ello obra en favor de la conducción económica colombiana, y quizás obliga a reconocer que en este campo, la alternativa bipartidista típica de nuestro esquema político de gobiernos compartidos, permitió darle continuidad a la política económica.

Sin embargo, ese mismo esquema de manejo circunscrito a los dos partidos tradicionales, proscribió de la acción política a grandes sectores nacionales que no tuvieron la posibilidad de defender por los canales institucionales sus necesidades de tierra, trabajo, servicios públicos y garantías sociales. Por eso a pesar de que el modelo de acumulación aún hoy se encuentra en una dinámica de recuperación en la industria, diversificación y aumento de las exportaciones no tradicionales y aunque el país no se enfrente en el inmediato futuro a una crisis de pagos; en el ámbito social el modelo "hace agua". Una notable imposibilidad del Estado para garantizar los servicios básicos a la población y su ausencia en grandes áreas de economía recientemente establecidas, hacen que en este momento las formas de presión social presenten una situación próxima al desbordamiento.

Las exportaciones de petróleo, carbón y oro, aun en el evento de que descendiera la cotización del café, permitirán a la economía colombiana tener un nivel aceptable de reservas; pero el peso del servicio de la deuda, sobre las finanzas públicas, está reduciendo notablemente las disponibilidades de recursos que quedan al Estado para atender sus compromisos de funcionamiento e inversión.

Las fallas e incumplimientos de los acuerdos de paz, firmados en el anterior gobierno, han deteriorado el clima político del país, ahuyentando la paz necesaria para impulsar las reformas democráticas en el campo y en el ámbito urbano. Todo ello trae serias dudas sobre la viabilidad del Programa de Rehabilitación Nacional y de lucha por la erradicación de la pobreza absoluta en que se encuentra empeñado el actual gobierno, a pesar de que persiste la voluntad política de avanzar en ese sentido.

La crisis colombiana no es, ciertamente, como en el caso de los países vecinos, en el ámbito de la imposibilidad de cumplir sus compro-

misos internacionales. Ella hace referencia a las tensiones sociales latentes y expresas en el interior de la sociedad y que no han sido solucionadas en el camino, por un modelo de desarrollo que si bien ha sido capaz de garantizar la acumulación y reproducción de sus condiciones internas y externas, ha marginado a amplios sectores de los beneficios del desarrollo. Si no se reorientan las políticas de desarrollo hacia la atención de las necesidades internas de las mayorías nacionales, amenaza con hacer saltar en pedazos el hasta ahora funcional modelo de desarrollo.

I. COLOMBIA: UNA TRADICIÓN DE GRADUALISMO PRAGMÁTICO

Los analistas que se ocupan de la situación colombiana tienden a coincidir en que este es un país que si bien recibe las influencias externas que son comunes a las economías de sus vecinos, es una economía con una sorprendente capacidad de acomodamiento a los problemas y a las dificultades que van surgiendo.

Dicha capacidad de acomodamiento, no es sólo el resultado de un manejo prudente de los instrumentos de política económica que en el campo monetario, cambiario y fiscal se han ido diseñando, sino, también, de la gran capacidad de adaptación de los distintos agentes económicos. No es la colombiana una economía de extremos: ni inflaciones desbordadas, ni deuda externa inmanejable, ni sequías prolongadas, ni heladas devastadoras.

Es una economía en la que los factores adversos y favorables se contrarrestan a menudo facilitando la adaptación de los diversos agentes económicos a las restricciones y circunstancias del momento, sin irse a los extremos, quizá por ello el conjunto de la economía se hace más manejable.¹

Al contrario de muchos países, la economía colombiana ha mantenido un rumbo expansivo por más de tres décadas, los impactos de la demanda o la oferta han ocasionado fluctuaciones del producto global alrededor de una tendencia positiva.

Por eso las agencias multilaterales tienden a mostrar el caso colombiano como paradigmático de la operancia de sus propuestas eco-

¹ *Memorando de Coyuntura Económica*. Centro de Investigaciones Económicas CIE. Universidad de Antioquia, febrero de 1987, núm. 1, p. 9.

nómicas, por eso destacan que la experiencia colombiana durante este periodo es ejemplo del campo que hay para el ajuste con crecimiento basado en reformas a la política económica y contando con el respaldo de la comunidad financiera internacional; todo ello fundado sobre el consenso que respecto de la conducta a seguir en el trato del caso colombiano, han tenido el FMI, y el Banco Mundial.

Claro que hay diferencias significativas entre el caso colombiano y el de muchos otros países deudores, la principal de ellas es que Colombia no se había endeudado excesivamente en los años setenta y no estaba involucrada en dificultades para servir su deuda, cuando la crisis de la deuda regional hizo su aparición. Pese al descenso de los precios del café, que se habían elevado en la segunda mitad de la década del setenta, el servicio de la deuda, que absorbía al inicio de los años 80 un 30% de los ingresos por exportación de bienes y servicios destinados al servicio total de la deuda, y ello estaba en los niveles de los primeros años de los setenta, previos a la bonanza del café.

A pesar de haber logrado un crecimiento económico significativo durante el pasado cuarto de siglo, transformando su economía de predominantemente rural en una más urbanizada, más diversificada y más industrializada; en los inicios de los ochenta se preveía una potencial crisis de la balanza de pagos y se trató de anticiparse a ella, por lo que el ajuste, comparado con lo que ocurría en los países vecinos, era benigno. Ello era explicable, en un país donde los gobiernos de los últimos treinta años habían sido compartidos, éstos se habían mostrado pragmáticos en sus actuaciones y habituados a proceder gradualmente y con cautela.²

De todas formas, el país afectado por la situación regional, sufrió recortes en las líneas de crédito comercial, recibiendo un trato que no diferenciaba mucho el caso colombiano de otras realidades con menos control sobre su situación. Por ello, se puso de moda el aforismo de que Colombia “era un buen cliente, pero ubicado en un mal vecindario”.

La bonanza del café de finales del setenta había presionado la revaluación del peso, por el acelerado incremento de los ingresos de divisas y la reducción del ritmo de devaluación. La expansión de la demanda por el mayor ingreso interno generado por el café presionaba a su vez la inflación interna; aun después de terminada la bonanza

² Schloss Miguel y Thomas Vinod, “Ajuste con crecimiento: la experiencia Colombiana”, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 1986, p. 10.

se mantuvo la demanda a través del gasto público y el endeudamiento externo, los cuales seguían presionando hacia la revaluación y la inflación.

A esa situación interna se asoció la baja en los precios de los productos primarios lo cual hizo reducir los ingresos de exportación distintos al café, siendo de notar que en el campo de las exportaciones textiles el país resintió de una parte, la desventaja tecnológica ante la invasión de los textiles de oriente y de otra, el rezago cambiario: la caída de las reservas de 5 000 a cerca de 1 700 millones de dólares, debilitaba las perspectivas del país y en ese contexto fue que se dio el inicio del proceso de ajuste.

El FMI presionó entonces hacia la corrección del tipo de cambio y hacia reformas sustanciales en el régimen de comercio exterior. Históricamente, Colombia ha sido renuente a una liberación indiscriminada del comercio exterior, salvo el periodo 1974-1981, cuando bajo la inspiración neoliberal, se hizo un proceso de desgravación arancelaria notable; pero ya en los inicios del gobierno de Betancur se había retomado la senda de los controles y la protección. La delegación del FMI y el Banco Mundial exigió reducción de las restricciones a las importaciones, eliminación de obstáculos a las exportaciones y mejoramiento de la competitividad de éstas últimas. Aunque, en su versión de las cosas, el Banco y el Fondo tienden a mostrar que sobre eso hubo un consenso con las autoridades colombianas,³ la verdad es que fue una virtual imposición, así, por ejemplo, se ordenó la eliminación de las modalidades de trueque que se habían venido utilizando. Hoy en día se ha abierto una polémica, que habremos de analizar posteriormente, acerca de la eficacia o no de las políticas de devaluación impuestas por el Fondo en sus programas de ajuste, pero digamos, de todas formas, que fueron fuertemente aconsejadas por los organismos internacionales y al gobierno no le quedó más remedio que la sujeción.⁴

Si hubo una recuperación en el sector externo (ver cuadro 1), ello se explica sobre todo por la recuperación del precio del café por efecto de la sequía brasileña de 1985.

En otro orden de cosas, las autoridades debieron implantar una reforma tributaria que le produjo al gobierno central, para el año 1985,

³ *Ibid.*, p. 11.

⁴ "Informe de la Misión del FMI en Colombia", de febrero 11 a marzo 7 de 1985. En: "Colombia y el FMI". Separata núm. 6, marzo-abril de 1985, de la *Revista Economía Colombiana*. Contraloría General de la República, pp. 41-44.

CUADRO 1. *Desempeño económico, ajuste y crecimiento, 1970-1986*
(promedios anuales)

	<i>Crecimiento impulsado por las exportaciones</i>	<i>Bonanza cafetera</i>	<i>Recesión del crecimiento</i>		<i>Ajuste con crecimiento</i>		
	1970-1975	1976-1980	1981-1983	1983	1984	1985 ¹	1986
<i>Indicadores de desempeño</i>							
Crecimiento del PIB	5.7	5.5	1.3	1.6	3.2	2.9	4.5
Crecimiento de las exportaciones ²	6.9	7.4	5.2	-11.9	9.8	13.9	22.0
Crecimiento de las importaciones ²	2.2	11.1	3.2	-8.4	-7.8	0.8	2.5
Tasa de inflación	17.1	24.5	24.9	-19.8	16.4	24.0	20.0
Cuenta corriente/PIB	2.9	1.2	-6.5	-7.3	5.3	3.9	0.5
Reservas (meses de importaciones)	2.7	8.1	7.9	5.0	3.1	3.5	4.6
Coefficiente del servicio de la deuda ⁸	22.7	14.7	31.1	36.9	37.2	38.2	34.0
<i>Factores externos</i>							
Índice del precio nominal del café ⁴	84	133	88	89	98	99	135
Entrada neta de capital (en millones de dólares) ⁵	284	543	1 699	1 014	710	1 576	1 000
Tasa de crecimiento de la OCDE	2.1	3.6	3.3	2.3	4.7	3.0	2.0

CUADRO 1. (Continúa)

<i>Política interna</i>							
Tipo de cambio real ⁶	89	85	75	75	82	107	110
Crecimiento de la base monetaria	23	35	18	14	18	27	28
Razón déficit del sector público/PIB	3.0	5.5	6.8	7.6	7.6	3.7	2.0
Razón importaciones ² /PIB	15	15	17	16	14	16	17

¹ Proyección: obsérvese que el mejoramiento significativo esperado en la balanza de pagos en 1986 es en parte resultado de la bonanza cafetera.

² Bienes y servicios no atribuibles a factores en dólares constantes.

³ El servicio total de la deuda como proporción de exportaciones de bienes y servicios.

⁴ 1970 = 100.

⁵ Balanza en cuenta de capital, incluidos errores y omisiones.

⁶ Los cálculos se basan en una cesta de monedas ponderadas por el comercio exterior, con 1975 = Un incremento es definido aquí como una depreciación del peso.

FUENTE: Ministerio de Hacienda de Colombia, estimaciones del FMI y del Banco Mundial y OECD, *Outlook*.

un incremento en sus ingresos del 47%, eso, aunado a la reducción del gasto, disminuyó el déficit fiscal al 4% del PIB.

Los planes de inversión pública debieron contraerse entonces y sólo se mantuvo lo referente a infraestructura (puertos y vías) posponiendo otros rubros de menor urgencia, como energía eléctrica y transportes.

La liberación del comercio exterior, incluyó:

—Aumentar en 1 135 artículos (de un total de 5 011) los bienes de libre importación, elevando su proporción de 30 a 56%.

—El número de artículos de importación prohibida pasó de 829 a 69.

—Sólo en 1985, esta reforma disminuyó el arancel promedio de 36% al 28%, acompañada de una reducción en la dispersión de las tasas arancelarias.

—El número de artículos afectados por las restricciones de exportación se redujo de 729 a 175.

Además, disminuyó en tres cuartas partes el financiamiento de déficit por el Banco Central y se realizó una devaluación de la moneda en un 51% para el año 1985.

Con ese programa de ajuste se reanudaron las líneas de crédito normales (unos 1 500 millones de dólares anuales) y se reanudaron los préstamos de los bancos comerciales al país. Al finalizar 1985, después de lograr el aval del FMI, mediante un mecanismo novedoso de supervisión *sui generis* conocido como MONITORÍA, mediante el cual se buscaba satisfacer las exigencias de supervisión que los bancos comerciales hicieron al Fondo acerca del desempeño económico del país, se restauraron los flujos de capital a Colombia.

Junto con las evaluaciones de la economía por ambas instituciones, se estableció un acuerdo por el cual el Fondo supervisaba los resultados de la estabilización en los campos fiscal, monetario y cambiario; mientras el Banco Mundial se ocupó del comercio exterior y la inversión pública (liberalización de importaciones, promoción de exportaciones y prioridades de inversión). Sobre esa base, se llegó al acuerdo de apoyar las necesidades de financiamiento para Colombia, en una reunión de banqueros del 16 al 19 de abril de 1985.

A finales de 1985 fue firmado, entonces, un préstamo de 1 000 millones de dólares con la banca comercial, conocido como el "Crédito Jumbo"; al paso que el Banco Mundial otorgó un préstamo de 300

millones de dólares para política comercial y diversificación de exportaciones y un segundo préstamo por 250 millones en 1986, para políticas comercial y agropecuaria.

Es notable que el gobierno haya negociado con el FMI, sólo como condición para reabrirse el acceso a las líneas de crédito de la banca comercial y no para acceder a crédito de contingencia *Stand By* del FMI. Hubo críticos que opinaron que si se llegaba a negociar con el Fondo para reabrir los créditos internacionales y ello implicaba someterse a un proceso de ajuste similar al que habían soportado todos nuestros vecinos, sin llamarlo Carta de Intención, no había razón para no negociar directamente un crédito *Stand By*, al cual, por otra parte, el país tenía justificado derecho.

El gobierno respondió a ello que no era pertinente, pues de lo que se trataba no era de buscar recursos para la estabilización cambiaria, ni para apoyo de la balanza de pagos, dado que el país estaba cumpliendo sus compromisos internacionales; sino que se trataba de desbloquear los créditos de inversión necesarios para los proyectos de perforación petrolera y desarrollo del carbón.

Pero en el debate se contraargumentaba: la afirmación de que el país no pasaba por una crisis cambiaria era una falacia, pues si se atendían los requerimientos de importación para los desarrollos mineros y energéticos con los recursos de sus reservas disponibles se iba a llegar, de todas formas, a una crisis cambiaria y de pagos. Como eran dos vías para llegar a lo mismo, se concluía que lo que había de por medio era únicamente un manejo político para evitar las molestias psicológicas y el costo político de aparecer sometido a los dictados del Fondo, los que de todas formas debían acatar.⁵

Posteriormente, una vez cumplido todo el proceso de ajuste, el Contralor General de la Nación, opinaba que dicho proceso de negociaciones y ajuste había:

—Conducido a aplicar una política contradictoria con los postulados iniciales.

—Llevado a generalizar la exigencia de avales del Gobierno para los préstamos que solicitaban las entidades descentralizadas, y que se extenderían después a los empresarios privados.

⁵ Londoño Hoyos, Fernando, "Colombia ante el FMI. El FMI y el ajuste económico" en *Economía Colombiana* núms. 167-168, marzo-abril de 1987. Contraloría General de la República, pp. 40 y 41.

—Encontrado en los préstamos de programa (varios proyectos y no uno por uno) un cómodo mecanismo para atender sus faltantes presupuestales.

—Inducido a firmar préstamos con excesiva condicionalidad a las políticas, sujetas ahora a las entidades internacionales; obligando, por ejemplo, a aceptar ataduras y normas de contratación y a la adquisición de bienes y servicios en desmedro de la industria y el trabajo nacionales.

—Casi “hipotecado” al país, debido a la carga de condicionalidad impuesta en diversas áreas de la política macroeconómica y sectorial, incluso en la organización misma del Estado. Así, por ejemplo, se establecen como causales de incumplimiento la modificación del carácter de emisor del Banco de la República; o reformas que disminuyan los aportes de la Nación a dicho banco o a ECOPEPETROL, o las cláusulas que en el “crédito Jumbo” la discrecionalidad del gobierno para ignorar rentas o prepagar la deuda. Es obvio, al aceptar tales cláusulas, el gobierno aceptó dichas limitaciones a su autonomía decisoria y a su soberanía.

—Saturado la capacidad de absorción de la economía ya que, el gobierno de Betancur contrató préstamos en cada año por 2 190 millones de dólares, utilizó 1 550 millones de dólares y, elevó los recursos por utilizar de 3 718 a 4 979 millones de dólares, con la acumulación de comisiones que sobre esa base se causan; simplemente por carecer de: contrapartidas, restricciones a los desembolsos para gastos locales por razones de contracción monetaria, suspensión de desembolsos por incumplimientos contractuales, falta de capacidad operativa en los agentes ejecutores, lentitud en los procesos de contratación de suministros, demora en la obtención de las licencias de importación, etcétera.

Por todo eso concluía el fiscal de las finanzas públicas, que el gobierno de Betancur, había elaborado un programa de deuda externa y había ejecutado lo contrario, saturando de crédito foráneo al país y pagando por él pero sin usarlo, y para terminar, había hipotecado parte de su política económica y la organización del Estado.⁶

Estas críticas, que generó en lo interno el manejo de esa coyuntura

⁶ González García, Rodolfo, “Evaluación del Contralor General de la Nación, sobre la deuda pública externa de la administración Betancur, en *El Tiempo*, julio 22 de 1986, Bogotá.

de negociación con las entidades internacionales, y el carácter de los compromisos adquiridos, están en contravía de las evaluaciones que las agencias multilaterales hacen periódicamente sobre el país y de la valoración que en los mercados bursátiles internacionales se tiene acerca de nuestra capacidad de pago y de nuestra condición como riesgo para los prestamistas.

Después de aplicado el programa de ajuste, el Presidente del Banco Mundial, señor Barber Conable, destacaba el manejo económico del país y afirmaba que en este campo éste tenía un futuro brillante y no representaba ningún riesgo para la comunidad financiera internacional, por lo que el mismo Banco Mundial sería el primero en considerar positivamente las solicitudes de crédito para el sector de energía, acueductos y agua potable para pequeñas ciudades.⁷ Y en su informe a la Asamblea Anual, instalada por el nuevo Presidente de Colombia, Virgilio Barco, el mismo Banco Mundial ponderaba a Colombia, junto con Chile, como los dos únicos países en los que sus esfuerzos de movilización de recursos externos habían tenido éxito.⁸

Por otra parte, si se toma como indicador la receptividad e interés que por los papeles de nuestra deuda se manifiesta en la Bolsa de Valores, se podría concluir que nuestro país tiene la deuda más sana entre los 12 mayores deudores del mundo en desarrollo. En el semi-clandestino mercado secundario de valores asociados con empréstitos internacionales, que existe en los países industrializados, la deuda colombiana se negocia a razón de 86 centavos de dólar de su valor nominal (ver cuadro 2).

Esa buena posición que sobre el desempeño de nuestro país tienen las entidades multilaterales y los inversionistas internacionales, se explica, de una parte, por la tradición de cumplimiento puntual de nuestros compromisos, y de otra, porque gracias a las condiciones y al manejo de la política económica, la situación se ha mantenido bajo control, aunque, a decir verdad, dicho margen de maniobra se reduce notablemente en el periodo reciente.

El contenido de las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno de Betancur tienen como trasfondo, cierto retardo para controlar el gasto

⁷ Declaraciones de los señores Barber Conable y David Knox, Presidente y Vicepresidente para América Latina del Banco Mundial, respectivamente, en: *El Tiempo*, diciembre 10 de 1986, Bogotá.

⁸ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. "Informe a la Asamblea Anual", 30 de septiembre de 1986, *El Tiempo*, septiembre 22 de 1986.

CUADRO 2. *Valor de la deuda de países en desarrollo
(centavos de dólar por dólar endeudado)*

	Julio 1985	Enero 1986	Julio 1986	Enero 1987	Febrero 1987	Marzo 1987	Mayo 1987
Argentina	61	60	62	63	62	62	62
Brasil	63	75	75	73	74	73.5	68
Chile	66	65	65	64	65	66	66
Colombia	86	81	82	80	n.d.	86	86
Ecuador	58	65	68	63	63	62	62
México	57	80	69	56	54	56.5	57
Perú	16	45	25	18	18	16	16
Filipinas	70	n.d.	n.d.	n.d.	72	72	72
Polonia	42	55	50	42	41	41	41
Rumania	86	85	91	86	86	86	86
Venezuela	72	81	80	75	72	72	72
Yugoslavia	77	74	78	75	77	77	77

n.d. No disponible.

FUENTE: Shearson Lehman Brothers, en "Lunes Económico": *El tiempo*.

público y contener las tendencias negativas en el sector externo. Si las negociaciones se hubiesen dado con una posición externa aún no debilitada habrían sido menos duras para el país; o de otra forma, si los ajustes, que de todos modos la economía necesitaba, se hubiesen hecho con oportunidad, no habría habido necesidad de someterse a los condicionamientos, ya comentados, para acceder de nuevo a los créditos internacionales.

A decir verdad, el programa de ajuste colombiano tiene poca diferencia con lo que se hizo en otros países en cuanto a su contenido, y si se diferencia es por el grado de profundidad y la menor presión de los compromisos externos. Por lo demás, la modalidad de solicitar recursos a la banca privada y no a la banca multilateral estaba determinada por ser requerimientos de inversión para los cuales, el Fondo por ejemplo, no tiene disponibilidades.

El recurso de una supervisión a nuestro desempeño económico por parte del Fondo y del Banco Mundial, dentro de una figura novedosa

en lo jurídico, como condición para que la banca comercial accediera a conceder nuevos financiamientos, no puede esconder que de todas formas el país fue sometido a un drástico proceso de ajuste, juzgado por algunos como excesivo.

La apariencia que el gobierno de Betancur quiso dar, al afirmar que “el país se había salido con la suya”, al realizar de *motu proprio* los ajustes necesarios, no alcanza a esconder que la diferencia es nada más de forma. Sólo se logró anticiparse a presentar al Congreso las leyes tributarias que respondieran a las exigencias de saneamiento fiscal, que el Fondo, de todos modos iba a exigir, para presentarse a las negociaciones, ajustadas de antemano.

Si ello es un manejo político útil y hábil, no es caso acá discutirlo. Sólo nos resta decir que, en lo sustancial, todo ello se hizo dentro de las tendencias de la región, eso sí, con menor dramatismo que nuestros vecinos. Si la soberanía quedó a salvo, no lo parece, después que el gobierno colombiano, además de todas las cláusulas que debió aceptar en las negociaciones, debió ingresar a la OPIC (*Overseas Private Investments Corporation*), donde se acepta que las demandas contra el país por parte de los inversionistas extranjeros sean ventiladas en tribunales extranjeros, para dar a los potenciales inversionistas, el clima de garantía que exigían dentro de las negociaciones.

II. ESPECULACIÓN-INDEXACIÓN-DEVALUACIÓN

La crisis del modelo

El manejo de la política económica colombiana se ha caracterizado por una gran continuidad ya que en todo el periodo moderno, hubo gobiernos compartidos que expresaron los intereses dominantes en el país y, por tanto, tienen un proyecto más o menos convergente de lo que son sus intereses, aspiraciones y proyectos. No hay, por eso, rupturas bruscas ni saltos de discontinuidad notable, incluso, en medio de las crisis internas y externas, han logrado un manejo de contención que ha impedido, por ejemplo, desbordes, devaluaciones bruscas o cesación de pagos externos.

El instrumental económico existente permite, por ejemplo, que en el sector cambiario, haya un efectivo control sobre el endeudamiento privado, sobre los ingresos y giros de capital extranjero y utilida-

des; que garantiza a través del movimiento diario del tipo de cambio (*crawling peg*), un ajuste menos traumático que las devaluaciones masivas, de ingrata memoria para el país.

Respecto a las tendencias regionales, nuestro país vivió el periodo de sustitución de importaciones que permitió consolidar una industria nacional, formar una clase empresarial y cierta economía de divisas. Pero ella hizo crisis, cuando se pasó de sustituir bienes de consumo final que requerían importación de materias primas y se llegó a etapas más avanzadas que requerían importación de piezas de ensamble y equipos, se enfrentó a las limitaciones en el frente externo para seguir adelante, presa de las mismas restricciones que le habían dado origen. Además, le significaba un subsidio a los industriales nacionales que se encontraban así protegidos de la competencia internacional y podían, por ende, despreocuparse de mejorar la calidad y rebajar los precios. Los insumos para la agricultura así encarecidos y de dudosa calidad, están, a juicio de algunos, en la base de nuestras dificultades para competir con la agricultura venezolana.

Para soslayar esa barrera, se dio paso al modelo de promoción de exportaciones, apoyado en el descuento fiscal como sacrificio del impuesto que el gobierno hace en beneficio del exportador (Certificado de Abono Tributario, CAT), y que debió ser reemplazado por un reembolso tributario para evitar las retaliaciones de los mercados metropolitanos al anterior tipo de subsidio.

1) El problema de la devaluación

Desde ese modelo se heredó la costumbre de hacer de la devaluación, no sólo un instrumento cambiario de cara a la relación de nuestra moneda con los patrones internacionales y a las relaciones de precio interno y externo, sino se comenzó a utilizar como un instrumento de política económica para estimular las exportaciones. La creencia ingenua de que la devaluación, porque eleva el ingreso del exportador, aun si se mantienen constantes sus volúmenes y precios de exportación y sus costos internos, aumentaba las exportaciones se fundaba sobre varios sofismas. Suponía que la devaluación elevaba de por sí, la competitividad de nuestras exportaciones, en condiciones de desventaja tecnológica frente a productores de bienes similares a los nuestros pero con mejor tecnología, como es el caso de los textiles de Asia, el acero sueco o la industria automotriz japonesa.

De otra parte, no consultaba las tendencias proteccionistas de los mercados metropolitanos que han terminado bloqueando, a través de cuotas, gravámenes arancelarios y paraarancelarios el ingreso de nuestras exportaciones a dichos países, como le ocurre hoy a la carne y al trigo argentinos en la Comunidad Económica Europea.

Incluso se da el caso de que algunos productos de la región han sido reemplazados por sustitutos químicos y sintéticos, de modo tal que en presencia del jarabe de maíz y la fibra óptica, por ejemplo, el azúcar nuestro y algunos de nuestros metales no van a ser demandados en los países desarrollados, aunque para intentarlo devaluemos frecuentemente.

Por eso, han comenzado a levantarse quienes opinan, que se puede dudar de la creencia generalizada de que la devaluación tiene el efecto mágico de incrementar automáticamente las exportaciones,⁹ cuando lo que parece ser es que ella se constituye en un acicate para la fuga de capitales.

Paradójicamente, como dicha creencia es generalizada en la región, cuando un país realiza una devaluación de ese carácter, sus vecinos recurren a hacer lo propio, anulando el efecto buscado con la medida. Llegamos así a la devaluación simultánea en los países que buscan mercados y proteccionismo arancelario en los países ricos. De esta forma, devaluando todos al mismo tiempo, no nos volvemos más competitivos unos a otros, sino que rebajamos al unísono nuestros precios frente a los compradores, al mismo tiempo que el proteccionismo nos cierra las puertas de acceso a los grandes mercados.¹⁰

Pero en el frente externo, el servicio de la deuda pública y privada se incrementa por efecto de la devaluación de tal modo que el gobierno debe utilizar muchos más recursos de sus ingresos en moneda nacional, vía impuestos o rentas públicas, del mismo modo que los particulares que tienen contraídas deudas externas, deben apropiarse mayores ingresos de sus ventas, al servicio de esos compromisos externos ahora incrementados por el efecto cambiario.

Como lo muestra el cuadro 3, en el año 1985, cuando se aplicó drásticamente el programa de ajuste con la aceleración de la devaluación

⁹ López Michelsen, Alfonso, "Reforma tributaria y la reactivación de la sociedad anónima"; intervención en la presentación de la obra "Cómo reactivar el mercado accionario", *El Tiempo*, octubre 24 de 1986, pp. 1-A y 12-A, Bogotá.

¹⁰ López Michelsen, Alfonso, discurso en la celebración de los 20 años del Departamento del César, Valledupar, 29 de mayo de 1987, *El Tiempo*, junio 1 de 1987, pp. 5-A y 8-B.

CUADRO 3. *Determinantes de la tasa de cambio de la deuda pública externa en moneda nacional. Devaluación y endeudamiento, 1981-1986*

Años	Efecto de devaluación nominal ¹	Efecto de endeudamiento ²			Efecto mixto ³			Creci. deuda moneda nal.		
		Gobierno nacional	Descentral. nacionales	Otros	Gobierno nacional	Descentral. nacionales	Otros	Gobierno nacional	Descentral. nacionales	Otros
1981	14.6	23.5	21.4	27.4	3.4	3.1	4.0	41.5	39.1	46
1982	18.2	10.6	25.2	32.5	1.9	4.6	5.9	30.7	48.0	56
1983	16.9	2.5	36.6	23.0	0.4	6.2	3.9	19.9	59.7	43
1984	18.4	11.5	35.1	8.3	2.1	6.5	1.5	32.1	60.0	28
1985	72.2	9.9	20.3	27.4	7.1	14.7	19.8	89.2	107.2	119
1986 *	29.0	4.6	15.1	9.6	1.3	4.4	2.8	35.0	48.6	41

* Datos a septiembre.

¹ Corresponde al crecimiento anual de la tasa de cambio (TCR).

² Corresponde al crecimiento anual de la deuda en dólares.

³ Efecto combinado de la tasa de cambio y el endeudamiento.

FUENTE: DIE, Banco de la República.

ordenada por el Fondo, el efecto sobre la tasa de cambio de la deuda pública externa, fue mayor que el efecto del propio endeudamiento.

En este factor reposa, quizá, parte de la explicación de las tendencias a la indexación (upaquización o reajuste gradual) de las tarifas de servicios públicos, pues las empresas que los prestan (energía, teléfonos, acueducto y alcantarillado) tienen que servir sus compromisos internacionales incrementados por la devaluación, y a ello se une la política oficial adoptada desde que llegaron al gobierno los apologistas del neoliberalismo, de las tarifas y los precios que deben ser "reales y costeables", vale decir, desprovistos de subsidios.

Por el lado del sector público, el servicio de la deuda se eleva de tal forma por el encarecimiento de la divisa, que no sólo presiona hacia el aumento de los impuestos y las tarifas de los servicios que el Estado presta, sino que obliga a destinar recursos cada vez más voluminosos al servicio de la deuda, sustrayéndolos del gasto público social, la inversión productiva y la atención a las necesidades de modernización del mismo aparato estatal.

Los que se oponen a que se reduzca el ritmo de devaluación argumentan que el haber mantenido sobrevaluado el tipo de cambio en el pasado, trajo dos consecuencias negativas:

—Dejó desprotegida la industria nacional, por el abaratamiento de las importaciones, y

—Estimuló el endeudamiento externo, atractivo en ese momento por las elevadas tasas de interés internas y el fácil acceso a las divisas, por pesos revaluados.¹¹

Nadie puede estar en favor de que una economía mantenga tasas de cambio congeladas indefinidamente o permita sobrevaluaciones sensibles de su signo monetario, pues ello le crea distorsiones en el comercio exterior, pero lo que debe llamar la atención es que convertir la devaluación en una fórmula mágica para el incremento de las exportaciones, no sólo es ingenuo de cara a los problemas tecnológicos, de productividad y de ciclo del comercio mundial; sino que termina trasladando al conjunto de la economía un pesado gravamen para beneficiar el ingreso de los exportadores.

¹¹ Núñez Vergara, Guillermo, "Discurso de clausura de la xxiv Convención Bancaria Nacional", Cartagena, octubre 30 de 1986, *El Tiempo*, noviembre 1 de 1986.

2) *La indexación-upaquización: la bola de nieve comienza a crecer*

En la década del setenta, y siguiendo el ejemplo de Brasil, en Colombia se estableció el Sistema de Valor Constante, o corrección monetaria, a través de Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPACS, manejadas por Corporaciones de Ahorro y Vivienda que captaban los recursos del ahorro doméstico atraído por el hecho de que la corrección monetaria le garantizaba la conservación de su poder adquisitivo y le reconocía además, por encima de dicha corrección, un interés real.

Hoy, dicho sistema tiene depósitos por encima de los 600 000 millones de pesos y ha sido, salvo algunos periodos, el sector más dinámico del ahorro financiero. Así mismo, ha financiado la construcción de vivienda para sectores medios y altos, pero ha comenzado a manifestar aspectos contradictorios. De una parte, tiene cerca de 200 000 deudores en situación de atraso de sus pagos y el gobierno acaba de modificar el sistema, para obligar a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a participar en la financiación de viviendas para sectores de menos ingresos, y ello ha generado la reacción de dichas entidades, las cuales opinan que ello no será rentable, que no lograrán vender la vivienda que se construya para dichos sectores con mayor capacidad de ingreso, por último, que esa es un área que debe cubrir el Estado.

Más allá del problema de la orientación de esos ahorros, que es un punto que está en discusión, lo que importa destacar acá, es que dicho sistema se ha filtrado al conjunto de la economía y comienza a generar procesos de reajuste periódico en otros ingresos y rentas, por lo que conviene llamar la atención, habida cuenta de que en casos como el brasileño y el argentino, la existencia de la posibilidad de indexar los precios, salarios y rentas, terminó llevando los precios a situaciones de hiperinflación, este proceso calificado de "inercial" por sus analistas, termina desbordando la capacidad de control por parte de la autoridad económica, obligando a recurrir a reformas monetarias drásticas.¹²

Para nuestro caso, entre la tendencia del manejo cambiario y el UPAC, se ha establecido un paralelismo, a tal punto que de la misma manera que nuestra moneda se devalúa diariamente frente al dólar, también se devalúa diariamente frente al UPAC, en una proporción similar a la de la inflación.

Por eso, un crédito externo se puede equiparar a una deuda interna

¹² Ver Arida Persio y Lara-Resende, André: "Inflación inercial y reforma monetaria", en *Inflación Cero*. Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1986.

en UPAC, pues en ambos casos se conoce el monto comprometido al inicio de la deuda, pero nunca se sabe el monto final que habrá de pagarse, pues por la devaluación, cuyo monto anual nunca es previsible con exactitud, se elevarán a un monto imprevisible los pagos en pesos de la deuda externa, así como por la corrección monetaria se acelerarán los pagos de la deuda interna upaquizada o corregida por el índice de inflación.

El gobierno acaba de ordenar a las corporaciones ampliar los plazos de sus deudas, con lo que se reduce la cuota que se paga en cada ocasión, pero se termina pagando más intereses, de la misma forma que al prorrogar los pagos de las deudas externas, se moderan los montos de las cuotas pero se eleva el servicio total por intereses.

Esas son pues, dos herramientas, la devaluación y la corrección monetaria, que están terminando por llevar al país a la lógica de la "bola de nieve". Vale decir, que porque se ha devaluado el tipo de cambio, las empresas deben reajustar sus precios para adquirir los ingresos que les permitan servir sus deudas incrementadas, con lo que trasladan a sus consumidores el reajuste de dicho servicio; pero cada quién irá buscando a su vez la manera de reajustar periódicamente sus salarios mediante una "prima móvil" (que en el país no se ha implantado), o reajustar las rentas que recibe, por ejemplo, de arrendamiento u otros servicios.

Esa tendencia es reforzada por la corrección monetaria, que hace que todos los sectores económicos apliquen lo que un analista colombiano llamó el "taxímetro endemoniado" de la upaquización. Después que dichas tendencias se echan a andar, es muy difícil detenerlas porque nadie puede privar a un determinado sector de que busque el reajuste proporcional para protegerse del incremento que han tenido sus cuotas de vivienda, el pago de sus servicios o consumos. Por ello, cada día aumentan las voces que claman por un desmonte gradual del sistema.¹⁸

3) *El reino de la usura: de camino hacia la patria financiera*

Al endeudamiento de los países latinoamericanos con el resto del mundo, correspondió en lo interno, el endeudamiento de sus empresas con los bancos locales, en parte como reflejo de la ola de especulación financiera desatada por la invasión de la "plata dulce" que inundó

¹⁸ Entrevista concedida por el Ex-Presidente, Alfonso López Michelsen al periodista Jorge Enrique Pulido, en el programa de televisión "Canal Abierto", abril de 1986.

los mercados. Sobrevino entonces, en casi todos los países, una acumulación de pasivos internos que la economía productiva era incapaz de soportar.

Observando la crisis de las instituciones financieras de Argentina y Chile, muchos abrigaron la cándida ilusión de que Colombia no conocería percances análogos. Ello, porque siempre hemos tendido a creernos más metódicos, competentes y sensatos que nuestros vecinos, y la moderación inicial de la cuantía de nuestra deuda externa, en contraste con la abrumadora carga de otros países, estimulaba ese ingenuo sentimiento de confianza.¹⁴

Por eso, cuando al inicio del gobierno de Belisario Betancur, la crisis financiera hizo su aparición, obligó a decretar la Emergencia Económica (Artículo 122 de la Constitución Nacional), para adoptar las medidas de intervención que la situación obligaba.

A partir de entonces, el eje central de las preocupaciones del gobierno que se iniciaba, estaba ubicado en el sistema financiero, habida cuenta de que por entonces aún no afloraban dificultades en el frente externo; y es en ese campo de la actividad financiera, en donde paradójicamente menos resultados se lograron y la situación sigue siendo altamente inestable.

Una evaluación de la política adoptada de cara a la crisis financiera, ha sido juzgada por los analistas como tardía en su aplicación, parcial y superficial en sus alcances, contradictoria con el conjunto de políticas económicas del gobierno, discriminante respecto de sus efectos sobre los distintos agentes según su participación en la crisis y sin perspectiva temporal y conceptual acerca de las tendencias y evolución de la economía colombiana.¹⁵

El país se mueve aún sobre el telón de fondo de una aguda crisis financiera no resuelta y solamente aplazada, ello alimenta un remolino de redistribución de la riqueza. Pese a que recientemente, las entidades financieras han liquidado balances favorables con altos rendimientos, la banca colombiana perdió 55 000 millones de pesos entre 1980 y 1985,¹⁶ los activos improductivos del sistema financiero suman 524 551

¹⁴ Espinosa Valderrama, Abdón, "De la economía de especulación a la economía social", en *Espuma de los Acontecimientos, El Tiempo*, Bogotá, marzo 31 de 1987, p. 5-A.

¹⁵ Tenjo G., Fernando, "La política del gobierno de Betancur: el sector financiero", en *Balance del Cuatrienio*, 1a. parte, *Revista Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, núm. 183, julio de 1986, pp. 26-30.

¹⁶ Núñez Vergara, Guillermo, Discurso pronunciado en Pereira (Risaralda), en *El Tiempo*, Bogotá, marzo 7 de 1987.

millones, lo cual representa un 37% más que en el año anterior, repartidos entre un 82% de los bancos, un 9% de las corporaciones financieras, un 6% del sistema de valor constante y 3% de las compañías de financiamiento comercial.¹⁷ Pese a la rentabilidad lograda sólo recientemente por algunas de las entidades financieras, las condiciones de descapitalización y el monto absoluto y relativo de sus deudas malas conforman un panorama de verdadero caos financiero.¹⁸

Si eso se asocia con el hecho de que 140 empresas se encuentran en concordato, la situación de crisis se extiende a todo el conjunto de la economía y la recuperación industrial en el periodo reciente no logra subsanar los desajustes que atraviesan el conjunto de los sectores económicos, fruto acumulativo de la crisis en sí misma, aunada a políticas inadecuadas.

La crisis que hizo su aparición a mediados de 1982 en las empresas del Grupo Grancolombiano y en el Banco Nacional, y llevó al Gobierno a intervenir, hasta diciembre de ese año, una docena de instituciones, tenía una larga gestación desde la primera mitad de la década anterior, cuando se adoptó el sistema de valor constante con la corrección monetaria por encima de la inflación, en orden a atraer los recursos del ahorro interno hacia el financiamiento de la construcción.

A esa medida, adoptada bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), siguió la reforma financiera de 1974 en el gobierno de Alfonso López Michelsen, de nítido corte monetarista. En ella, bajo el argumento de que la existencia de disparidades en las tasas de interés de las captaciones en valor constante frente al ahorro tradicional era inequitativa, y ante la dificultad de desmontar el sistema UPAC tal como se había prometido en la campaña, se optó por reducir un poco su rentabilidad, colocarle un techo a sus aumentos y permitir la equiparación de las demás tasas de interés con la que hasta entonces venía siendo la más elevada. Así mismo, se flexibilizaron los controles y se dio paso a la diversificación de las instituciones financieras en el campo del financiamiento comercial, por ejemplo: se desarrolló un espíritu agresivo y en gran medida aventurero de los banqueros y se generalizaron las maniobras irregulares como los "autopréstamos" realizados por los banqueros para apropiarse del ahorro bancario y destinarlo a la compra de otras empresas y a la especulación bursatil.

En ese periodo, como puede verse en el cuadro 4, tuvieron lugar una

¹⁷ "Gobierno compra cartera para salvar bancos", en *El Tiempo*, Bogotá, marzo 18 de 1986.

¹⁸ Revista *Estrategia*, núm. 99, mayo de 1986.

serie de cambios que aumentaron la relación de deuda del sector privado respecto de sus ingresos, de la intensificación de las interrelaciones de los sectores productivos con el sector financiero y la elevación considerable del costo de los recursos financieros. Todo ello es el desarrollo lógico de las políticas de "dinero caro" y profundización financiera de la economía que inspiraron la reforma de 1974.

CUADRO 4. *Crisis financiera: gestación y evolución*

Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1975	.32	-6.0	.56	25.2	.24	2.3	-1.5	.09	29.6
1976	.44	10.0	.56	28.1	.24	4.7	7.0	.11	24.9
1977	.65	-5.0	.50	26.7	.23	4.2	6.2	.08	36.7
1978	.66	7.0	.50	28.8	.25	8.5	8.2	.07	35.2
1979	.46	1.0	.51	33.4	.25	5.4	4.1	.07	33.4
1980	.72	11.0	.46	34.6	.28	4.1	6.3	.07	32.7
1981	.56	7.0	.39	37.4	.31	2.3	5.0	.09	47.8
1982	.50	-1.0	.40	38.0	.34	0.9	2.5	.16	157.0
1983	n.d.	n.d.	.38	34.8	n.d.	1.0	-0.5	.23	97.1
1984	n.d.	n.d.	.37	34.1	n.d.	3.0	-1.2	.43	203.7

1 Firmas: créditos recibidos/ingresos.

2 Firmas: tasas de crecimiento del excedente bruto de explotación.

3 Bancos: cuentas corrientes/recursos de crédito.

4 Bancos: tasas de interés de colocación.

5 Firmas: intereses pagados/ingresos.

6 PIB: tasa anual de crecimiento a precios constantes.

7 Gasto final interno (consumo + inversión): tasa de crecimiento.

8 Bancos: deudas de dudoso recaudo/activos no productivos.

9 Bancos: colocaciones/margen financiero neto.

FUENTE: Kalmanovitz, S., y Tenjo, F.: "La crisis financiera en Colombia: anatomía y evolución, en *Controversia*, núm. 131, CINEP.

El resultado de esta transformación fue la situación de gran fragilidad en la que quedaron las instituciones financieras, pues una reducción en los rendimientos de las empresas endeudadas las lleva inexorablemente a la postergación o incumplimiento de sus pagos, con todos los traslados intersectoriales de dichos efectos a otras ramas.

Ello habría obligado a una reestructuración radical del sistema financiero y una política orientada a asegurar la estabilidad de los beneficios y demanda final para las empresas productivas, que permitiera volver a ordenar las relaciones entre producción y financiamiento.

Lo que se hizo, en cambio, fue atribuir a errores humanos y no al diseño mismo del sistema las responsabilidades de la crisis. El juicio a los responsables de conductas dolosas (como los autopréstamos), la evasión fiscal y abusos del derecho de propiedad; estaba mostrando que se escogía como responsable de la crisis, no a las fallas del sistema financiero en sí, sino a las fallas de las personas propietarias y administradores.

Por eso se trató de:

Devolver la confianza del público en las instituciones financieras mediante acciones de prestamista de última hora para respaldar los depósitos, redefinición de reglas de juego y límites a la actividad de dichas instituciones, al mismo tiempo que se aplicaban sanciones a los culpables.

Buscar esquemas para la democratización y recapitalización de las instituciones financieras, también con el ejercicio del poder de prestamista de última hora del Estado, abriendo líneas de crédito accesibles a quienes desearan adquirir bonos convertibles en acciones de dichos bancos.

Tomar posesión, administración y nacionalización de instituciones financieras.

Implantar una reforma financiera.

Hasta 1985, el gobierno había utilizado casi 50 000 millones para intervención, apoyo, democratización y capitalización de dichas instituciones financieras¹⁹ y 40 000 millones hasta abril de 1986 a través del Fondo de Garantía de los depósitos.²⁰

Por vía de la toma de posesión, administración y nacionalización, el Estado controla hoy el 80% de los activos de la banca en Colombia, se han seguido flexibilizando las condiciones de acceso de los bancos, corporaciones y empresas a los recursos de salvamento ofrecidos por

¹⁹ "El Estado y el desarrollo del sector financiero", en *Informe Financiero*, octubre de 1985, Contraloría General de la República.

²⁰ Cepeda M., "De la liquidación del Banco Nacional a la nacionalización del Banco de Colombia", *Economía Colombiana*, núm. 177-178, enero-febrero de 1986.

el gobierno, mientras se archivaba definitivamente cualquier intento de reforma financiera estructural, a cambio de lo cual, al finalizar el gobierno de Betancur se habló de volver al sector privado los bancos nacionalizados y el nuevo gobierno abrió el acceso del capital extranjero al sector financiero colombiano.

Cuando se habla de tardanza en aplicar los correctivos, se quiere significar que los primeros síntomas se percibieron y no se actuó oportunamente, con lo cual las medidas debieron adoptarse en medio del pánico y fuga de ahorradores; de todas formas, 90 000 ahorradores perdieron sus depósitos total o parcialmente. Fue demorada, además, la intervención en el caso de accionistas y administradores, los de mayor responsabilidad, que lograron salir del país sacando sustanciales recursos.

Ese mismo retraso es extensivo a la toma de medidas para rebajar la tasa de interés.

Al hacer un balance de los criterios utilizados por el gobierno de Betancur para manejar la mayor crisis financiera que ha vivido la economía colombiana, salta a la vista que si hoy subsisten las condiciones de descapitalización y rentabilidad de las instituciones financieras, la política adoptada sólo sirvió para diferir la solución real del problema. Los 100 000 millones que costó mantener el sistema a flote son expresión de esa superficialidad, pues aunque se considere necesario re-financiar las instituciones en dificultades, ello sólo podía ser una parte de la solución.

Por último, el conjunto de las políticas económicas adoptadas por dicho gobierno con un alto énfasis recesivo, deprimieron la demanda y la liquidez, cuando las empresas más necesitaban mantener sus beneficios para poder seguir pagando. Si a ello se suma que la agresiva devaluación de 1984 empeoró la situación de las empresas al encarecer sus costos, cabe concluir que dichas políticas fueron contradictorias con las necesidades de superación de la crisis financiera.²¹

Por ejemplo, a pesar de que la cartera de las instituciones financieras registró un aumento importante de 13.9% en 1983 y 5.2% en 1984, éste no fue correspondido por la suscripción de activos reales nuevos, ni por una reducción sensible de los costos del crédito.

Era de esperarse, que el descenso en la inflación fuera acompañado por descensos en las tasas de interés de las colocaciones bancarias, pero ello no ocurrió. Entre 1983 y 1984, las tasas de interés de los bancos, mientras se archivaba definitivamente cualquier intento

²¹ Tengo G., Fernando, *Ibid.*

préstamos corrientes a la industria pasaron del 34 al 51.1%; mientras que la tasa de crédito de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para las industrias de materiales de construcción, pasaron de 30.5 a 34.4%. Las deudas de dudoso recaudo se elevaron de 40 153 millones en 1983, cuando representaban el 8.17% de la cartera bancaria, a 133 835 millones en 1985 ascendiendo al 17% del total de la cartera.²²

Además, un estudio elaborado por la Bolsa de Bogotá, sobre 89 empresas inscritas en la misma y que equivalen al 50% total de las empresas vinculadas al mercado bursátil, demostró que el 0.07% de los socios de los bancos poseía en 1984 más del 68% de las acciones, y lo hacían en grupos mayores de 100 000 acciones cada uno.

Todo ello permite concluir que el manejo dado por las autoridades al problema financiero, antes de lograr el objetivo de saneamiento, democratización y capitalización, lo que hizo fue propiciar un proceso de salvamento de las entidades financieras con cargo a los contribuyentes, lo que se ha conocido como la *socialización de las pérdidas*.²³

Pero aparte del costo que han tenido dichas políticas y de la persistencia de la situación crítica, lo que preocupa es que si el diagnóstico no ha sido justo o si, siéndolo, no ha habido la voluntad política y la capacidad de maniobra para atacar las causas verdaderas de los males, lo que se produce es una serie de acciones que no consiguen reordenar definitivamente el conjunto del sistema económico. La liquidación de ciertos bancos; la nacionalización de otros y la capitalización de los demás, la creación de un fondo de recuperación para las empresas en dificultades, la upaquización de las tarifas de los servicios que prestan las empresas endeudadas, se suman en un abanico al que no se le encuentra una línea directriz, y ello es explicable porque no se ha atacado la causa generadora de los problemas; la preeminencia de la especulación financiera sobre la actividad productiva.

En Colombia la tasa de interés no se fija por la oferta y demanda de dinero, sino que a ello se agrega la astucia que han desplegado los intermediarios financieros y, por ejemplo, la aplicación de la modalidad de descontar los intereses por trimestre anticipado hace que una tasa nominal de 32% se convierta en 40%; por los 100 pesos contratados el deudor sólo recibe 92, aparte de que el Banco carga al deu-

²² Medellín Torres, Pedro, "El fracaso de la ortodoxia monetarista. La política monetaria 1982-1986", n.

²³ Tabares Germán, "El Gobierno socializó las pérdidas", *El Mundo*, Medellín, mayo 30 de 1987.

dor costos por estudios, administración del crédito y otras arandelas que terminan elevando efectivamente la tasa de interés, sin que la Superintendencia Bancaria se haya ocupado de obligar a los intermediarios financieros a hacer más transparente la negociación mostrando el monto efectivo de la tasa de interés.

A ello se agrega la existencia del interés de mora, que en algunos casos se eleva hasta 55 y 62% anual y por si fuera poco, existe la costumbre, permitida por las autoridades, de que dicha mora se cobre sobre el total de la deuda. En estas condiciones, muchas de las empresas que han entrado en concordato lo han hecho porque no logran cubrir sus acreencias; esas modalidades de intereses especulativos también se aplican en los bancos oficiales.

Los bancos han recibido inyecciones de dinero, pero no por eso dejaron de ser malos los deudores que ya lo eran, y como los activos continúan inmovilizados, de alguna parte deberían salir las compensaciones que impidieran la pérdida del capital propio, ello llevó a la modalidad de hacer *que los que si pagan, paguen por los que no pagan*, haciéndoles cubrir de esa forma, el costo del dinero propio y ajeno. En otros términos, para sobrevivir, los bancos están rematando a los enfermos y enfermado a los sanos y las tasas de interés que garantizan la supervivencia de los bancos hoy, son el seguro de bancarrota para el mañana, hasta tanto el gobierno no se decida a poner efectivamente bajo control la rueda suelta de la especulación.²⁴

Algo hay que hacer para resolver la cartera mala del sistema financiero, pues de otra forma se seguirá reemplazando a los insolventes con el pago de los que cumplen a tasas de interés elevadas, hasta que se quiebran.

Existen, incluso, en el mismo Banco Emisor, estudios que sostienen que el país está en condiciones de reducir en 10 puntos las tasas de interés, liquidando algunas entidades y movilizandando ciertos activos improductivos, para mejorar el perfil de su cartera, hasta asemejarla a la que tienen los bancos mixtos.²⁵

El panorama ha mejorado un poco en lo referido a las relaciones entre el sector real y el sector financiero de la economía; gracias a la

²⁴ Londoño Hoyos, Fernando, "El interés nos mata", en *El Espectador*, Bogotá, abril 5 de 1987, p. 4-D.

²⁵ Montes Negret, Fernando y Carrasquilla, Alberto, "Sensibilidad de la tasa de interés activa de los bancos a cambios en los parámetros de política y estructura", Banco de la República. Mimeo.

notable recuperación de la actividad productiva, las empresas han podido cancelar parte de sus deudas con el sistema financiero y este, a su vez, mejora su rentabilidad al reducir la tasa de crecimiento de la cartera vencida. El sector financiero ha demandado del gobierno una reducción de los encajes que le permita mejorar su capacidad de préstamo y por ende su rentabilidad, pero el gobierno acaba de actuar en sentido contrario, elevando el encaje para abrir un espacio monetario al gasto público de los programas de "Rehabilitación Nacional" y de "Erradicación de la Pobreza Absoluta", sin el riesgo inflacionario que ello tendría si se hiciese al mismo tiempo que se permitía un incremento de la actividad crediticia de la banca privada.

Durante 1986 el capital pagado del sistema financiero aumentó en 29.4% al pasar de 105 246 a 136 197 millones, pero el 87% de dicho aumento se explica por los aportes gubernamentales a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Ello demuestra que se mantiene una baja capitalización del sector²⁶ y los recursos canalizados a través de las instituciones financieras se concentran en los activos de liquidez inmediata o de corto plazo, al punto que los certificados de depósito a término y los depósitos en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, concentran el 60% del ahorro financiero.

En la línea de sanear la cartera morosa de los bancos, el gobierno ha decidido eliminar el sistema de créditos subsidiados que concedía el Banco de la República para adquirir bonos convertibles en acciones de los bancos, en su reemplazo decidió transferir dichos recursos en préstamos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para que con ellos adquiera recursos improductivos de bancos y corporaciones en pactos de retroventa con plazos no mayores de cinco años.²⁷

El gobierno estima que la descapitalización de los bancos colombianos en cuatro años, ascendió a 27 000 millones, de modo que éstas han incrementado su endeudamiento con el público, sin que su capital haya crecido en la misma proporción.²⁸ Mientras en 1982, el "apalancamiento" (relación capital/pasivos) era de 1 a 6, en junio de 1986 era de 1 a 8, y hubiera requerido de una capitalización de 27 000 millones para mantenerse en ese nivel de 1982.

²⁶ Asociación Bancaria de Colombia, revista *Banca y Finanzas*, núm. 193 junio de 1986.

²⁷ "El Estado compra cartera para salvar a los bancos", en *El Tiempo*, Bogotá, 18 de marzo de 1987.

²⁸ "En 27 000 millones se descapitalizaron bancos en 4 años, dice el gobierno", en *El Tiempo*, noviembre 18 de 1986.

A pesar de que a junio de 1986, los bancos del país (excluido el Banco de Colombia), habían obtenido utilidades por 1 696 millones, luego de presentar cuantiosas pérdidas en 1984 y 1985²⁹ cinco bancos (Bogotá, Colpatria, Comercio, Caldas y Santander) presentaron pérdidas operacionales equivalentes al 34% de su patrimonio y la cartera vencida de dos bancos intervenidos equivalía al 26% de su cartera total. Comparado con el tamaño de su Producto Interno Bruto, el sector financiero colombiano es menor que el de Brasil, Chile, Venezuela, Perú y México.

Por todo lo anterior, el actual gobierno ha decidido abrir el sector financiero a la inversión extranjera, la cual se había reducido de 9.5 millones de dólares en 1975, lo que representaban el 14.1% de la inversión extranjera directa total, a 150.3 millones de dólares en 1985 equivalentes al 6.7% del total.

Ello se explica porque en 1975 se adoptó la Ley de "colombianización" de la banca y ella, sumada a la Decisión 24 del Pacto Andino que limitaba a un 20% la repatriación de utilidades, hicieron que en cinco años, sólo pasara dicha inversión extranjera en el sector bancario, de 89 a 92 millones de dólares, pero adquirió nuevo dinamismo al aceptar el Consejo de Política Económica y Social CONPES, a partir de 1980, que se calificara como inversión extranjera la inversión en el sector financiero de las utilidades de las empresas extranjeras no giradas al exterior, por los límites que establecía la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, conocidos como "capitales en el limbo", (ver cuadro 5).

Pero además el gobierno ha argumentado que el capital bancario internacional puede contribuir a la administración eficiente y a la transmisión del *know how*; pues en medio de la crisis financiera que el país ha atravesado, el comportamiento de la banca mixta ha sido bastante aceptable y atendiendo a indicadores de rentabilidad, solvencia, riesgo y eficiencia, se halla que entre los 8 mejores bancos, seis tienen inversión extranjera (ver cuadro 6).

Resulta claro que desde junio de 1986 la tasa de interés se ha mantenido relativamente estable, con un ligero aumento a partir de septiembre, pero continúa por debajo de los niveles de 1985. Ello da cuenta de cierta estabilidad dentro de niveles muy elevados, como queda dicho.

²⁹ Núñez Vergara, *Ibid.*

CUADRO 5. *Inversión extranjera directa registrada*

Años	Establecimientos financieros ¹	Crecimiento %	Total (n)	Crecimiento %	% (1/n)
1975	89.5	—	632.9	—	14.1
1976	92.6	3.5	685.6	8.3	13.5
1977	99.3	7.2	801.2	16.9	12.4
1978	99.8	0.5	844.0	5.3	11.8
1979	101.9	2.1	957.4	13.4	10.6
1980	92.8	—8.9	1 061.0	10.8	8.7
1981	95.4	2.8	1 200.7	13.2	7.9
1982	97.8	2.5	1 314.2	9.5	7.4
1983	121.9	24.6	1 431.4	8.9	8.5
1984	134.3	10.2	1 741.2	21.6	7.7

¹ Incluye bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, compañías de *leasing*, compañías de inversión.

FUENTE: Oficina de cambios: Banco de la República.

Gracias a la reducción de las tasas de interés, se produjo una mayor demanda de acciones ante el menor rendimiento de los llamados "activos de renta fija". En ello también incidió, aparte de la exención de impuestos para los accionistas de las empresas, los previsibles resultados favorables de la actividad empresarial.

La mayor demanda de acciones ha repercutido sobre sus precios, los cuales registraron un aumento general de 197% y para acciones siderúrgicas y textileras de 128 y 321%, respectivamente. Aun así, los Certificados de Depósito a Término CDT y los títulos en moneda extranjera (Títulos Convertibles en Certificados de Cambio), acaparan el 71.8% de las transacciones bursátiles.³⁰

³⁰ *Coyuntura Económica, Ibid.*, p. 37.

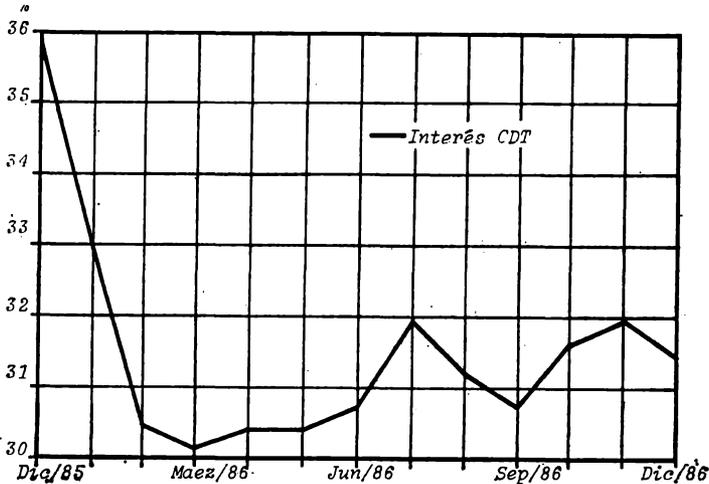
CUADRO 6. *Clasificación de los bancos comerciales de acuerdo con su desempeño financiero durante el primer semestre de 1986**

Banco	Clasificación final	Con inversión extranjera	Rentabilidad	Criterios		
				Eficiencia	Solvencia	Riesgo
Internacional	1	X	1	6	3	4
Royal	2	X	2	2	5	6
Crédito	3		9	2	6	1
Occidente	4		4	1	7	10
Anglo	5	X	3	8	15	2
Sudameris	6	X	6	17	7	2
Real	7	X	16	12	1	5
Crédito y comercio	8	X	9	2	17	7
Estado	9		8	8	1	20
Comercial Antioqueño	10		5	14	12	9
Bogotá	11		12	7	10	14
Colpatria	12		19	8	11	8
Cafetero	13		13	17	4	10
Industrial	14		7	14	13	13
Extebandes	15	X	14	5	14	16
Popular	16		9	12	15	14
Ganadero	17		15	8	19	18
Santander	18		18	14	17	12
Colombo	19	X	16	23	9	21
Caldas	20		21	21	22	17
Colombia	21		22	20	22	18
Tequendama	22	X	24	17	22	22
Comercio	23	X	28	22	20	23
Trabajadores	24		20	24	21	23

* Ver anexo para el detalle de cada uno de los criterios.

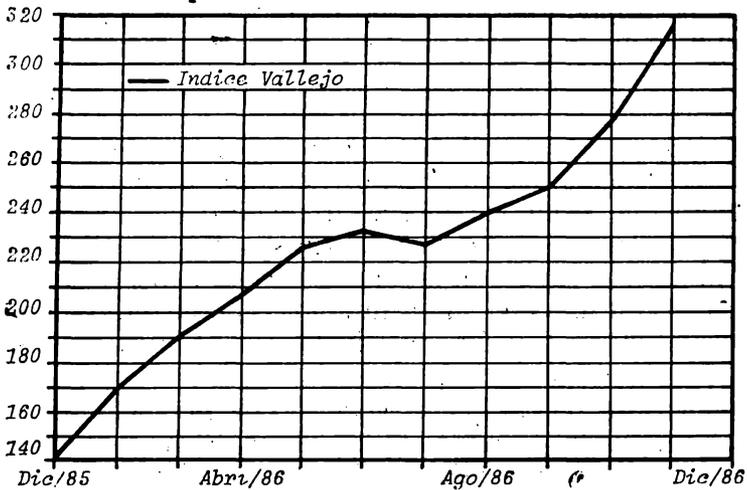
FUENTE: Oficina de cambios: Banco de la República.

GRÁFICA 1. Colombia: Tasa de interés 1985-1986
Después de la caída de principios de 1986 la tasa de interés ha oscilado en niveles más bajos que los de años inmediatamente anteriores.



FUENTE: Revista del Banco de la República, varios números.

GRÁFICA 2. Colombia: cotización de acciones 1985-1986
El auge y las expectativas de la Reforma Tributaria impulsaron los precios de las acciones al alza



FUENTE: Corredores Asociados, Indice Vallejo, varios números.

Es indudable que en el sector financiero reposan los mayores riesgos para la estabilidad interna de la economía y un control más seguro de la evolución global de los sectores productivos, comerciales y de servicios. Por ello, conviene ahondar en los procesos que han conducido a dicha crisis, en el papel desempeñado por el Estado en ese ámbito y, sobre todo, en las contradicciones que persisten abiertas o latentes, pues mientras sobre ello no se haya operado una cirugía radical la crisis puede reaparecer.

En las autoridades encargadas de la vigilancia a las entidades financieras fue frecuente escuchar argumentos en el sentido de que las normas de vigilancia eran obsoletas y que la crisis tenía factores internacionales y generalizados a los cuales el país no lograba escapar. Si bien es cierto que las normas eran insuficientes, también hubo evidente corrupción de los funcionarios encargados del control y ello explicaba que, posteriormente, el Superintendente Bancario de la época, Francisco Morris Ordóñez, haya sido destituido de su cargo, así sea de manera simbólica.

Pese a la laxitud de las normas que hacían más énfasis en la persuasión moral o el establecimiento de sanciones económicas graduales muy inferiores a los montos de utilidad que los banqueros obtenían mediante sus maniobras dolosas, hubo casos como el del banquero Jaime Mosquera, que no había podido posesionarse en el gobierno de López Michelsen, pero a quien el Superintendente Morris Ordóñez le levantó posteriormente el veto y le dio posesión como Presidente del Banco del Estado, que fue la misma entidad que después debió ser nacionalizada y dicho banquero procesado.

Si las normas eran insuficientes, mucho más grave fue el hecho de que el mismo Morris Ordóñez hubiera derogado un decreto de 1974 que controlaba ciertos abusos, ya que permitía intervenir a las entidades que cometían ciertas irregularidades, como ejercer su actividad sin permiso del gobierno. En cambio, el Superintendente Bancario disminuyó las facultades del gobierno y estableció que dichas financieras piratas sólo podían ser multadas con medio millón de pesos, pero nunca intervenidas. Así, terminaba siendo más rentable operar fuera de la ley que someterse a ella.

En las líneas de acción que el gobierno de Betancur adoptó frente a la crisis financiera, se destaca el interés en recomponer la confianza del público en los intermediarios financieros. Con la aprobación en 1985 por parte del Congreso, del Fondo de Garantías para Institucio-

nes Financieras, quedó despejada la posibilidad de una quiebra masiva del sistema financiero; porque ahora, siempre que una entidad entra en quebrantos, dicho Fondo aportaría sus recursos para recapitalizarla y venderla después a los particulares. Así ha ocurrido con el Banco de Colombia, el de los Trabajadores y ahora el Banco de la Unión Financiera, el Fondo de Garantías acaba aportando el dinero para que le sea devuelto a los ahorradores. Si en el inicio de la crisis, cuando se intervenía un banco los directamente afectados eran los ahorradores, ahora son todos los colombianos. Incluso puede haber administradores inescrupulosos que lleven por un mal camino determinada entidad, con la certeza garantizada de que, al final, sus faltas acabarán siendo cubiertas por el Fondo Gubernamental. Eso es la impunidad.

Esa línea de acción, de un seguro para el sector financiero pagado por todos los contribuyentes, fue preferida en lugar del establecimiento del seguro de depósitos que habría de ser pagado por las mismas instituciones financieras. Aunque el Fondo de Garantías está autorizado para organizar el Seguro de Depósitos, se ha limitado a inyectar dinero del Banco de la República a las instituciones financieras anémicas, y ello sin cobijar a los depositantes en las entidades intervenidas en 1982 y 1983.

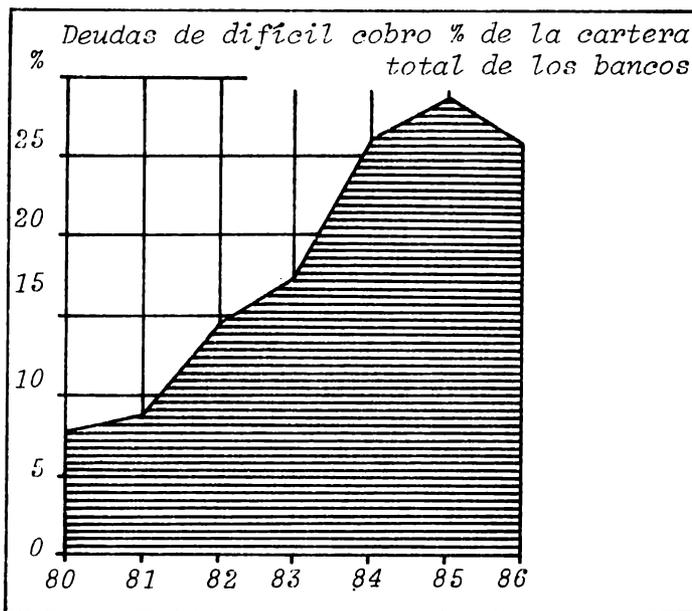
La intervención de un banco está prácticamente descartada, aunque se justifique, por motivos legales y contables, por el temor a un retiro masivo de depósitos que afectaría a todo el sistema financiero.

La política de democratización iniciada por el gobierno de Betancur, según la cual en 1987 nadie podría tener más del 30% de las acciones de una entidad financiera, ha debido ampliar sus plazos, pues con las deudas morosas que pesan sobre la banca, la desconfianza que hay hacia ellas y su vacilante rentabilidad, no es fácil encontrar inversionistas democratizadores. Además, hay que decir que si bien es cierto que la concentración de la propiedad facilitó los abusos, en casos como en el del Banco de Colombia, el mayor de los que sufrieron quebrantos, su propio dueño impulsó una política de venta de acciones a pequeños inversionistas, lo cual de todos modos le dejaba el manejo efectivo del banco, dada la dispersión de los demás accionistas. Se puede detentar el poder de un banco, sin ser dueño de la mayoría del capital; y si se han debido ampliar los plazos y se conserva concentrada la propiedad accionaria es, entre otras razones, porque no se encuentran compradores.

Ocurre que si en 1982, cuando explotó la crisis financiera, el problema era de confianza pública, ahora se afirma que es de orden patrimonial. De una parte, pese al tamaño reducido de nuestro sector financiero respecto de las necesidades de financiamiento del conjunto de la economía, hay una gran dispersión y multiplicidad de entidades. Así, por ejemplo, hay 27 bancos, 25 corporaciones financieras, 10 corporaciones de ahorro y vivienda y 31 compañías de financiamiento comercial cuyo número es ciertamente exagerado.

A ello se añade, que por efecto de la recesión de los inicios de los años ochenta y por la gravosa tasa de interés, muchos deudores se fueron retrasando en sus pagos, ello hizo que las deudas de difícil cobro que en 1980 equivalían al 7.8% de la cartera total de los bancos, hayan pasado en 1986 a representar el 25.9% (ver gráfica 3).

GRÁFICA 3.



FUENTE: *Semana*, junio 9, 1987.

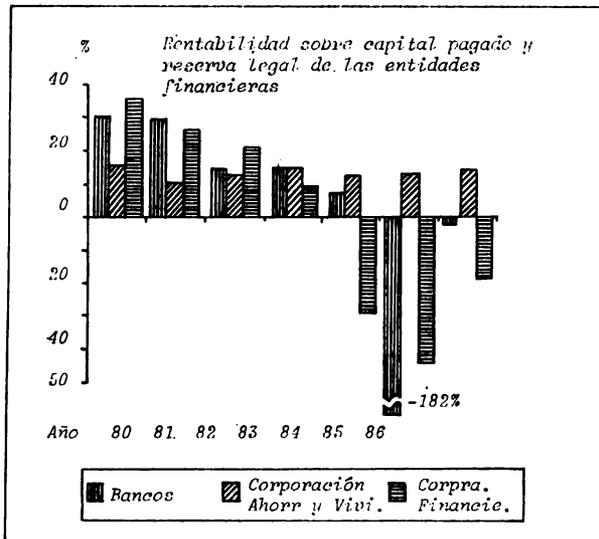
El aumento de las deudas de dudoso recaudo —con más de un año de vencidas— que equivalían al 26.3% del capital y reserva legal de los bancos a comienzos de la década, ascienden en 1986 al 222.2%.

A todo lo anterior se agregan los problemas de rentabilidad, pues el gobierno ha mantenido un encaje de 44%, recientemente incrementado, para esterilizar recursos monetarios en el Banco Central dentro de su política monetaria de control de la inflación y, además, para abrirle un margen monetario a su programa de gasto público. Como los recursos monetarios así esterilizados no rentan utilidades, ello afecta a los bancos.

Además, los bancos deben realizar inversiones forzosas que no rentan competitivamente y se constituyen en un subsidio, por ejemplo al sector agropecuario o al de la vivienda. Por ello, los bancos reclaman que se les autorice a movilizar esos recursos congelados para dinamizar sus líneas de crédito y subir su rentabilidad.

Como se observa en la gráfica 4, la rentabilidad sobre el capital y reservas de los bancos que operan en el país, era de 30.4% en 1980 y ha descendido para 1986 a -2.4%.

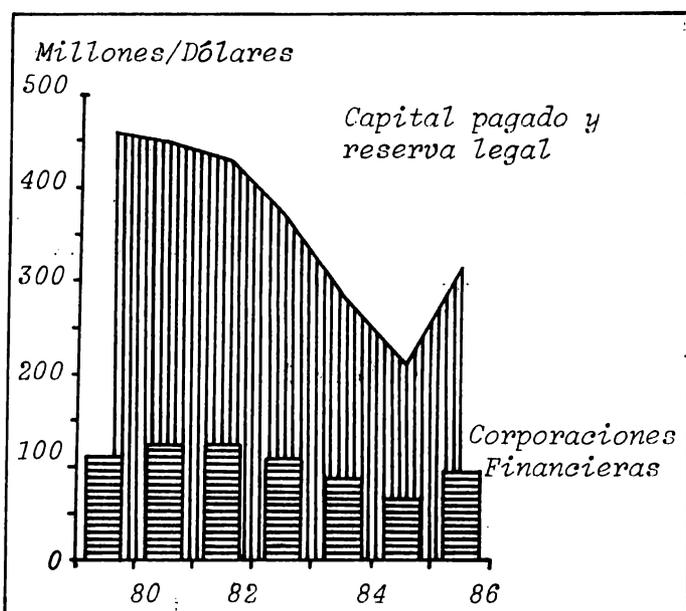
GRÁFICA 4.



FUENTE: *Semana*, junio 9, 1987.

Desembocamos así en el círculo vicioso de nuestro sistema financiero: como invertir en un banco no es buen negocio el capital de estos es reducido para las necesidades del país. Si en 1980 ascendía a 461 millones de dólares, para 1985 descendió a 216 millones y se recuperó levemente en 1986 hasta 320 millones (ver gráfica 5).

GRÁFICA 5.



FUENTE: *Semana*, junio 9, 1987.

Es por ello urgente, resolver este cuello de botella: sin una rebaja sustancial de la tasa de interés, sin sanear la cartera mala que pesa sobre los bancos y sin modificar las políticas de inmovilización de recursos que ellos soportan, no sólo no lograrán canalizar los recursos suficientes para el financiamiento del desarrollo, sino que estarán expuestos a quebrantos cada vez más amplios y profundos.³¹

³¹ Donadio, Alberto, "Bodas de papel", revista *Semana*, núm. 266, Bogotá, junio 15 de 1987, pp. 28-39.

CONCLUSIÓN

Por el mismo camino, pero a paso más lento

Por lo dicho atrás, es claro que los alcances de la crisis colombiana no tuvieron el dramatismo de algunos de nuestros vecinos, pero no por eso han dejado de tener en el fondo el mismo carácter.

La tendencia especulativa que penetró todas las economías de la región a partir de los años setenta, acá se dio con notable celeridad y los desarreglos que ello trajo al conjunto del sistema económico aún no terminan de superarse.

Ese factor de preeminencia de la usura sobre la actividad productiva apenas se ha intentado contener, pero faltan por aplicarse las soluciones de fondo, que de una parte, saneen de verdad las instituciones financieras y de otra, redimensionen sus relaciones con el conjunto del aparato productivo.

A ello se agrega la persistencia de los factores de indexación presentes en la devaluación, los cuales si bien tienen justificación en cierto sentido, a efecto de mantener la paridad cambiaria de nuestro signo monetario y por esa vía la competitividad de las exportaciones, no puede seguirse aplicando sólo para satisfacer las demandas de los exportadores o las imposiciones de los acreedores internacionales, sin medir el costo progresivo que ello impone al servicio de la deuda externa y a los costos de producción, vía encarecimiento de las importaciones.

Por último, los sistemas de reajuste por corrección monetaria, han servido para atraer recursos a la actividad productiva, pero su tendencia a generalizarse a otros sectores (tarifas de servicios públicos, precios de los pasajes aéreos, por ejemplo) puede desembocar en el "síndrome inercial", que ya han padecido otras economías del continente.

Por todo ello, se puede concluir que si bien es cierto que nuestra economía no padece los extremos traumáticos de nuestros vecinos, tampoco es una economía sana, orientada a la producción y que tenga bajo control las variables económicas. Ello tiene subyacentes, tendencias acumulativas que deben desactivarse, habrá que ver ahora en qué medida sobre eso pesa la deuda externa.

Junio de 1987

ARCHIVO

Varias cosas de interés nos dice el maestro Ricardo J. Zevada a los economistas mexicanos, 44 años después de pronunciada su conferencia sobre *Política de Precios*. Nos dice: muchos de los problemas por los que atraviesa hoy nuestra economía no son nuevos; tampoco lo es la combinación de métodos ortodoxos y heterodoxos para resolverlos. Es el caso de la inflación.

En su conferencia, el maestro Zevada da, también, cuenta de distintas comisiones de Subsistencias, antecedentes históricos de la actual Conasupo; nos explica la lógica que seguían y los obstáculos que tenían que vencer. Entre éstos, destaca la insuficiencia de condiciones institucionales, materiales y de capital humano calificado para llevar a cabo con éxito la tarea de regulación de precios y de abasto. Es importante, en estas fechas, recordar esa lección, reaccionar fortaleciendo instituciones, presupuestos, esfuerzos educativos y conductas políticas. De la lectura de Zevada se desprende que el país ha avanzado en materia de regulación, pero no lo suficiente: muchos de los problemas por él precisados permanecen hoy en día.

De entre los señalamientos importantes de la lectura, destacan: que la intervención reguladora del Estado debe obrar sobre demanda y oferta, ya que si solamente se atiende un aspecto el efecto será negativo; que la abstención de la oferta privada evita el éxito absoluto de la intervención marginal de las autoridades en los mercados; que se deben buscar mecanismos de crédito no burocráticos ni inflacionarios para dotar de estabilidad financiera a los organismos reguladores de precios y abasto.

Si bien en algunos puntos el ensayo del profesor Zevada puede parecer demasiado fechado —como en su condena y combate al comercio en pequeño, centrados en los costos y olvidados de las ganancias monopólicas de los grandes almacenes—, en otros esclarece cuestiones que en tiempos recientes han sido poco abordadas: es el caso de la vinculación entre infraestructura insuficiente e intermediación excesiva.

En fin, junto con una breve radiografía del pensamiento económico mexicano de la época, en materia de política de precios, la lectura de Zevada nos ofrece una perspectiva interesante, refrescante, útil para el futuro, para una mejor comprensión de los problemas nacionales.

Francisco Báez Rodríguez

POLÍTICA DE PRECIOS*

RICARDO J. ZEVADA

Pronunciar una conferencia ante un auditorio que tiene, por muchas razones, un conocimiento completo de los problemas económicos de México, sobre un tema que, aunque muy complejo, es por el momento el asunto más debatido y examinado por técnicos y profanos y sobre el cual todo el mundo, desde el más humilde obrero —por ser el más directamente afectado— hasta el pensador profesional de asuntos económicos, tienen una opinión formada muy difícil de destruir o modificar, acaso porque cada uno de ellos tiene una fracción de la verdad en el análisis de las causas que provocan la carestía y la escasez, significa para mí una tarea especialmente pesada, porque, aun cuando en cierto momento, este problema fue totalmente encomendado a mis débiles espaldas, de eso hace ya bastante tiempo y las circunstancias han variado, agravándose en los actuales momentos y, por lo que a mí respecta, hace ya también bastante tiempo que mis propias actividades me han alejado mucho del examen y cuidadoso estudio de infinidad de circunstancias, todas ellas concurrentes al cuadro que debe tenerse presente para intentar soluciones adecuadas e inmediatas a cuestiones concretas, todas ellas urgentes para aliviar —nunca para curar— un mal que es de los tiempos que vivimos en todos los meridianos de la tierra.

Pero mi confusión ante ustedes aumenta y muy grave se me reveló al redactar las primeras líneas de esta conferencia, por no saber atinar el sentido que habría de darle. Me pareció de pronto ocioso hacer un

* Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Economía, en los Cursos de Invierno 1944-1945. Publicado en el Volumen v (4), p. 471.

análisis de las causas y las medidas tomadas, pensé que buena parte de ustedes las conocen; han estudiado y valorado con el cuidado de quien posee la ciencia económica, el sentido y validez de las soluciones nacionales y extranjeras y que nada nuevo tendría que exponer si, partiendo de ese supuesto, dedicara el tiempo que la amable atención de ustedes me ha dispensado, a pasar una revista superficial de los problemas modernos de los altos precios, los remedios que en México les hemos dado a los que otras gentes en el mundo, han venido aplicando a situaciones similares, ahora de carácter general, por el estado de guerra en que nos encontramos. Hay también la circunstancia de que, ese análisis superficial, fue objeto ya de una pequeña monografía que escribí para el Fondo de Cultura Económica, monografía que se publicó bajo el título de *El Control de Precios*, junto con otras, de muy autorizados profesores extranjeros. Consecuentemente mi auditorio tiene que convenir conmigo, en que el camino de repetir, aun cuando fuera con otras palabras, lo que entonces dejé escrito, sería defraudar el sano interés de todos ustedes de oír de mis labios algo nuevo y diferente de lo que se ha dicho y escrito sobre la materia.

Concretar pues el asunto de esta conferencia resulta en extremo difícil; huyendo de los lugares comunes de exponer los problemas generales de los precios, se cae por contraste en una exposición casuística de asuntos locales o de simple interés para nosotros los mexicanos, olvidando que la ciencia económica, intenta llegar a generalizaciones válidas para situaciones universales. Pero si mis oyentes convienen conmigo en que mi presente tarea está muy lejos de llegar a conclusiones generales y me perdonan de hacer ciencia económica abstracta, acaso pueda, con tumbos y caídas, hablar de asuntos estrictamente mexicanos, honorablemente presentados, que lleguen a interesar sólo por el hecho de que se refieren a nuestro país, que pasa ahora por la crisis más grave de precios que ha conocido su historia.

Muchos de mis oyentes podrán, al interpretar el sentido de las frases que van a oír, pensar que no es sólo exposición económica y, que algunas veces, se deslizan predicados políticos, o, mejor dicho, conceptos que derivan de una interpretación del medio social y de las fuerzas vitales que constituyen la realidad económica de México. No pido a ustedes excusas por hacerlo así. Con toda intención y con el más firme propósito de hacerlo, lo he hecho. Y no porque sea ciencia abstracta y apretada de sabiduría lo que ustedes van a oír, sino porque no es posible, para mí por lo menos, hablar desde una cátedra de esta Es-

cuela, del problema actual de los precios en México, sin hacer mención muy principal y repetida, que son las clases laborantes, humildes campesinos y obreros, empleados de bajos salarios, los que han llegado en muchos casos al límite de subsistencia y, en cambio, en estos precisos momentos, como nunca en este país, los ricos han aumentado sus ganancias y los mercaderes se exhiben sin pudor ostentando el jugoso resultado de negocios y trafiques.

El contenido posterior de esta plática, me absolverá de un cargo inicial que pueda formarse en la mente de ustedes: no vengo a hacer demagogia de mitin y no porque crea que ésta es ociosa y perjudicial sino, porque nada lograría con hacerla en un sitio que no es el adecuado. Hablo ante estudiantes y no ante obreros, como muchas veces he tenido el honor de hacerlo. Si me refiero a los tremendos efectos sociales, del problema actual de los precios en México, es porque considero que antes de todo análisis y estudio, debe revelarse que se trata de una cuestión que ha empobrecido a nuestras masas, destruido toda posibilidad de rápida recuperación, eliminado todos los ahorros y, en cambio, ha exaltado el poder económico de quienes, en este momento, supieron usar la oportunidad de enriquecerse, desde los más elevados banqueros, hasta los más pequeños roedores del desbarajuste económico de México. Olvidar lo anterior, o pasar superficialmente sobre ello, haría de esta plática una fría exposición de hechos y doctrinas y, si tuviera suerte y talento, saldría de aquí con un aplauso cortés de ustedes, satisfecho de haber cumplido con dictar una académica conferencia sobre los precios, la inflación, la escasez, la demanda y la oferta de las mercancías; pero muy inconforme conmigo mismo, por haber dejado de señalar con calor y energía que la grave situación que padecemos, no repercute en el mismo grado sobre nosotros, los burgueses profesores y alumnos, sino que agudiza sus efectos, sobre los trabajadores y empleados pobres del campo y de la ciudad.

Recuerdo que no es la primera vez que, en esta misma Escuela, ante otro grupo de personas, pero también profesores y estudiantes, hablo de los precios altos de las mercancías esenciales para la vida. Fue el año de mil novecientos treinta y nueve y, revisando mis palabras escritas de entonces, me alarma comprobar, que lo que entonces nos parecía a todos situación gravísima e intolerable, se ha convertido en base calificada de normal para apreciar las alzas ulteriores. Cuando el índice mensual, especialmente de alimentos, se modificaba desfavorablemente en uno o dos décimos de punto o, cuando, agravándose el

mal aumentaba un punto, nos parecía necesario tomar de inmediato, las medidas más urgentes; ahora, la elevación del índice se produce en varios puntos a la semana y, las medidas tomadas, fracasan o resultan de tal manera ineficaces, que se ha perdido casi totalmente la fe y la confianza del pueblo, en ellas. Ese escepticismo absoluto de nuestra gente, agrava el mal, porque, sumidas en una apatía total, las personas más afectadas se entregan sin defensa alguna, en manos de quienes especulan y medran. Cualquier plan nuevo de control, sólo levanta sonrisas; ríen los mercaderes de buena gana y entristecidos los explotados, rubrican su desgracia con una sonrisa de amargura.

Las causas de la carestía de treinta y nueve para acá, se han agravado y multiplicado, sin que se haya atinado a atajarlas. La magnitud del problema, ha crecido por mil circunstancias que ustedes conocen y que son recurrentes las unas sobre las otras, para producir unas nuevas y los remedios aplicados, no han estado a la altura del mal. La estatura de éste habría demandado una acción revestida de mayor energía, una disciplina de continuado esfuerzo realizado por los mejores hombres de México, dueños de una autoridad administrativa indisputable y, en cambio, sólo se produjo la dispersión, la irresponsabilidad de advenedizos, el tanteo de mediocres o, la suma de una carga más, a quienes ya tenían sobre sus espaldas que resolver, junto con el de los precios, los más diversos y variados problemas. Cuando ocurrió mejor, el control de los precios se entregó a individuos cargados de responsabilidades administrativas, cuando el asunto requería el trabajo continuado, nunca suspendido de esos mismos hombres, de día y de noche, hasta encontrar las soluciones adecuadas; haber dejado en segundas manos, que delegaban en personas menores a su vez, el problema de llevar maíz a un pueblo hambriento o frijol a una ciudad sin abastecimientos. Faltó una aplicación continua al trabajo; se discontinuó lo que inicialmente se había iniciado y, al volver a hacer lo mismo que desde el principio se hizo, hubo necesidad de nuevas experiencias para dar los mismos tumbos iniciales, porque ya nadie se acordaba lo que se había hecho. Esto sin que mis palabras lleven el menor rastro de reproche personal, porque si hay alguien que puede hablarles de la dificultad de la tarea y de lo ingrato de la misión, soy yo mismo y porque, con mucha frecuencia, he visto que lo que hice, cuando manéje este problema, siguiendo siempre las líneas de mi Consejo de Administración, ha sido con pequeñas variantes, lo menos ineficaz, de lo que después se presentó como nuevo.

De cualquier manera, lo anterior revela que el problema de los precios altos o mejor dicho, la carrera de ascenso de los precios, empezó a manifestarse en México desde hace ya bastante tiempo. Al principio el alza fue lenta; cuando el índice volvió a su base de 100, en julio de 1936, se hablaba ya de un alza notable en los precios y era porque, en enero de ese año, el índice general era de 93.4. En diciembre, el índice había alcanzado 4.6 más sobre su base. Todo el año de 1937 fue de ascenso en los precios y, en diciembre, el índice llegó a 118.3 y el año de 1938 ganó 6.7 para llegar, al terminar diciembre, a 125.0. En resumen puede decirse que, en los tres años ya dichos, los precios subieron 29.8 ó sean 0.82 mensualmente, como promedio. Entre las causas de este lento ascenso de los precios —ahora podemos llamar lento lo que entonces nos parecía un alza excesiva— se encuentra la iniciación inflacionista cuyo máximo estado lamentamos ahora; pero eso que, aunque con caracteres alarmantes empezaba a manifestarse, no fue de seguro sino una causal concurrente con otras que entonces se manifestaron. El Comité de las Subsistencias informó a este respecto lo siguiente:

El factor más importante probablemente fue el fenómeno cambiario de marzo de 1938, en virtud del cual el valor internacional del peso mexicano se perdió en cerca de un 40%. La relación de 3.60 pesos mexicanos por un dólar, cambió a ser de 5.00 pesos mexicanos por la misma unidad de moneda extranjera y es indudable que este hecho determinó en gran medida, el alza rápida de los precios durante el primer semestre del año. Al perder el peso su equivalencia en otro, para adoptar un nivel más bajo que el que había venido guardando desde hacía tiempo, impulsó el índice de los precios de una manera considerable. No es necesario insistir mucho en que la pérdida del valor internacional del peso influyó en los precios interiores, porque está plenamente demostrado que todos los artículos de importación, usados en la producción de artículos mexicanos, sufrieron un aumento de cuarenta por ciento y aquellos otros productos en cuya producción no se requieren artículos importados, sufrieron el estímulo del alza de los precios de éstos, frente a la necesidad de adquirir, para otros fines de la vida ordinaria, artículos importados. La pérdida del valor internacional que el peso experimentó tiene causas muy complejas y no es éste el lugar de referirlas; para nuestro propósito

basta citar el hecho, como causante del levantamiento de los precios a principios del año de 1938.

Los propios observadores del Comité de las Subsistencias, no atribuyen al aumento de la circulación monetaria, el efecto dominante en el alza de los precios, en ese año de 1938. El monto, conjunto de la circulación y de los depósitos a la vista en los bancos, aumentó de 687 millones en enero a 725 millones en noviembre. Ustedes podrán apreciar, las modestas cifras que entonces se manejaban, comparándolas con las que ahora sirven para expresar el volumen total de la circulación monetaria. Puede decirse que, aunque la tendencia inflacionaria se marcaba ya desde entonces, estaba muy lejos de ser un grave e irreparable mal.

El Gobierno de México se alarmó desde el principio de esa alza de los precios y solicitó el consejo y auxilio técnico de una serie de expertos: el Ingeniero don Gonzalo Robles, los licenciados Daniel Cosío Villegas, Luciano Wichers, Manuel Sánchez Cuén Antonio Espinosa de los Monteros, el Ingeniero don Ernesto Martínez de Alva y el que ahora recuerda a ustedes esos hechos, fuimos convocados por el Secretario de la Economía Nacional, señor don Efraín Buenrostro y, en las conferencias que entonces se tuvieron, se llegó en términos generales a las siguientes conclusiones:

1. El aumento de los precios, entre otras causas, proviene del aumento de la capacidad de compra de algunas de las clases sociales, que permite presentar una demanda mayor de artículos de consumo y la citada capacidad de compra, resulta incrementada por la forma en que, con mayor facilidad, se distribuye el dinero en obras públicas y crédito agrario no recuperado.
2. La disminución de producción agrícola por calamidades, falta de crédito eficaz, mala distribución, acaparamientos intencionados, etcétera, ha disminuido la oferta de productos fundamentales para la dieta del pueblo.
3. Las dificultades de transporte, impiden que la oferta se manifieste simultáneamente y franca en muchas plazas de la República, produciendo alzas locales, sin aparente explicación.
4. El problema de los precios es de carácter nacional y, cualquier solución local que se intente, es simplemente descabellada.

Con las conclusiones anteriores, aquella primitiva Comisión propuso al Gobierno, abandonar toda clase de controles directos de tipo legal o administrativo; en otros términos se aconsejó no fijar los precios legales de los artículos, como después se ha abusado de esta medida, porque no se creyó en la eficacia de la organización jurídica mexicana para obligar el respeto de la ley. Por muchos motivos, que a ninguno de ustedes escapa, la autoridad de la ley en México, no ha llegado a ser una auténtica fuerza social. En contra de la ley y de su mecanismo de aplicación, se levantan con éxito intereses particulares de toda clase, que encuentran la manera de torcer la disposición legal y, de alterar, las fórmulas jurídicas de su aplicación. Consecuentemente se opinó que no podrían fincarse muchas esperanzas, sobre un sistema de control apoyado en una organización jurídica ineficaz.

Las razones que entonces se tuvieron en cuenta, eran indudablemente exactas. El fracaso constante de las leyes sobre precios, la violación permanente de sus disposiciones, la constante variación de las propias leyes y, fundamentalmente, la confusión que al problema de precios introduce el sistema federal mexicano, con facultades legislativas locales, que fueron expresamente confirmadas en materia de precios, a esas autoridades, han sido tan grandes y tan perjudiciales sus efectos para lograr una solución de tipo nacional, que jamás se había visto como en los últimos años, tal variedad de disposiciones, tal superposición de autoridades, tan numerosa dispersión de funciones y lo que es peor de todo, tan completa irresponsabilidad de cuerpos, funcionarios, empleados y encargados. Los abogados recordamos los viejos principios de la claridad y precisión, que toda ley debe tener y las leyes de precios han sufrido siempre, desde que se abusó de ese sistema antieconómico de corregirlos, de la mayor confusión y vaguedad, tanto en sus preceptos mismos, como por la jurisdicción en que iban a ser aplicadas y las autoridades que iban a ejecutarlas.

La comisión de técnicos que en 1938 examinó este problema, aconsejó pues, desde entonces, apartarse de soluciones legales y administrativas, usarlas sólo ocasionalmente, pero nunca fincar toda la solución, en leyes imperativas. La comisión pensó —y la teoría oficial no se ha apartado un ápice de ese principio— que el único medio de control directo y eficaz sería operar marginalmente en el mercado de las subsistencias; salir a la competencia abierta, a las compras y a las ventas, para obligar a los precios a seguir el ritmo que al interés del Estado conviniera. Esta ha sido, desde entonces, la teoría mexicana para el

control de los precios; sobre ella se creó y funcionó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias y sobre ella también se organizó y ha venido funcionando, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A.

Pero a pesar de que la teoría de la intervención marginal, ha servido para encauzar la intervención del Estado en materia de precios, no se ha hecho, por ningún estudioso hasta ahora, un examen cuidadoso, completo y cabal de las condiciones teóricas y prácticas de funcionamiento de ese principio y, sobre todo, falta un análisis de lo que puede esperarse de los principios de competencia del poder público en el mercado, para esperar de ello una dirección, en uno o en otro sentido, de los precios de las mercancías.

Creo que vale la pena que yo intente, en este momento, señalar los trazos de ese análisis, que persona más enterada actualmente de la experiencia última, puede conducir a sus últimos extremos, variando inclusive, los trazos mismos que yo señalo, porque si algo ha habido de importancia en los últimos tiempos, en materia de intervención del Estado en la economía, es en esta rama especial de dirección de los precios de los artículos fundamentales para el consumo. Lo que ahora voy a decir, tiene como base mi propia experiencia, durante poco más de dos años en el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias; experiencias ya un poco añejas por referirse a situaciones que aunque graves, no fueron, ni con mucho, tan agudas como las que el país ha tenido que experimentar posteriormente; de ahí mi adelantada declaración de que acaso mis frases y conceptos, confrontados con la realidad actual, resulten viejos y desapropiados.

La teoría de la intervención marginal, entregada al gobierno en 1938, para que sobre ella edificara la filosofía de los órganos públicos, que habían de intervenir en los precios, supone una serie de condiciones, sin las cuales, su eficacia mermará muchísimo o la bondad de sus efectos se trocará de improviso, en gravísimos y contraproducentes resultados. El desconocimiento de esas condiciones y, la porfiada actitud de los órganos del Estado llamados a resolver el problema, que insiste en aplicar sus métodos de control, sin elementos para suplir esas condiciones, es en mi concepto la causa fundamental de los más sonados fracasos del control. En otros términos: la teoría de la intervención marginal, como toda obra humana o todo camino de acción económica es imperfecta o mejor dicho, tiene limitaciones, que es necesario reconocer de antemano y no esperar de ella la solución universal para todos los casos y para todas las situaciones.

Una de las condiciones que la intervención marginal en los precios supone y que acaso el Estado no pueda totalmente satisfacer, a menos que se despoje de su pesado mecanismo burocrático, es la agilidad y desenvoltura en las transacciones comerciales, que sus competidores naturales, los comerciantes, proveedores, fabricantes y especuladores privados, tienen grado máximo y que el Estado suele no adoptar si, por fuerza, tiene que seguir fórmulas de organización administrativa que la jerarquía burocrática impone en México, aun a los más descentralizados órganos del Gobierno. Cuando hablo de agilidad y desenvoltura comercial, me estoy refiriendo a una gama considerable de oportunidades y la eficacia en la acción; de oportunidades para intervenir en las compras y en las ventas, en los almacenamientos; en la movilización de los productos en todo el campo del territorio nacional, en el que cada carro o tren de mercancías, es un peón en un tablero de ajedrez que impone, a las existencias en plaza una baja de los precios, llamada a tener efectos, muchas veces, no en la misma plaza en que la mercancía se encuentra, sino en lugares de producción y consumo, a cientos de kilómetros de distancia. Y mis oyentes tendrán que admitir conmigo que, lo anterior, no se logra, ni esa ágil disposición se obtiene, sin un amplio y profundo conocimiento del comercio de cada uno de los artículos, de las plazas, de los mercados, de los individuos, dedicados por su profesión al comercio y tráfico de ese producto, de las vías de comunicación, de los fletes, etcétera, y como esta agilidad comercial no debe estar carente, sino abundar en malicia y maña, para imponer condiciones favorables en las transacciones que permitan surtir los mercados y abastecer las plazas, fundamento mismo de toda la acción gubernativa sobre precios.

Mucho se espera y se exige de la acción oportuna. La tardanza en las compras, la seguridad en los precios, la eliminación de actitudes indecisas y vacilantes, son también requisitos sin los cuales, la intervención marginal en los precios está llamada a fracasar. Debe tenerse muy presente, al grado de constituir un elemento mismo de la acción, que la intervención marginal se desarrolla, dentro de un cuadro constitucional de libertad de comercio, garantizado plenamente por las leyes en favor de los individuos y que, en esa libre concurrencia, triunfa el más apto, el mejor dotado, no sólo desde el punto de vista económico, sino también y de manera especial, el más audaz, el especulador más atrevido, apoyado en México, por desgracia, por el político corrompido, que no duda en poner el poder público al servicio de sus

intereses personales. El agente del Estado, encargado de la intervención marginal, para beneficio de la colectividad, tiene que luchar en condiciones harto difíciles y esto hace de la tarea un asunto ingrato y comprometido.

Hay luego una serie no reducida de conocimientos técnicos, de los cuales no se debe carecer. El dominio de la geografía económica de México y del extranjero, con relación a los productos que se manejan. Los precios extranjeros de ciertos artículos y los mercados de ellos, cuando deben importarse para completar los abastecimientos o para dominar una situación de precios altos, por no tener elementos nacionales, son de una influencia, que no puede dejarse de considerar. Pero es elemental, que sin conocer la geografía de México, muy poco puede hacerse. Las falsas movilizaciones provocan, no sólo gastos inútiles y absurdos, lo que ya es muy grave, sino lo que es peor, originan el desprestigio de la acción y, por parte de los comerciantes competidores, un malicioso sentimiento de superioridad y eficacia.

Entre los conocimientos técnicos, de los cuales no puede desprenderse la acción marginal del Estado, es necesario colocar uno, a mi modo de ver elemental y es el referente a las clases y calidades de las mercancías y de los productos; las preferencias regionales del público, respecto de las diversas variedades, es también un asunto que de ninguna manera puede olvidarse y que los competidores del comercio privado conocen y se saben de memoria. Las variedades sustitutivas pueden ser usadas en condiciones especiales, pero lanzarán a las preferidas al tráfico innoble del mercado negro o de los precios incontrolados.

Supuestas estas premisas de carácter muy general, para que tenga lugar la acción marginal sobre los precios, es mi propósito ocupar la atención de ustedes en un examen de tipo general, sobre la manera de desarrollarla y sobre los medios materiales de ejecución. La intervención marginal, considerada desde un punto de vista total, debe aparecer obrando sobre la demanda y la oferta de las mercancías; si no se interviene en los dos aspectos del problema y solamente se atiende a uno, se perderá la oportunidad de influir sobre el otro. El abandono de este principio elemental de la acción marginal, ha llevado a efectos desastrosos en muchos casos y, en buena parte, al desprestigio del sistema, que se ha tildado de ineficaz. Luego también y esto es importantísimo, la intervención marginal en los precios, tiene un doble apoyo o un doble propósito, que no se puede lograr abandonando cualquiera de los dos términos de la ley económica. El Estado ha justifi-

cado su intervención, con la afirmación de ese doble propósito que debe necesariamente tratar de satisfacer.

Se ha dicho muchas veces que se regula la demanda, frente a la primera oferta de los productos agrícolas, para impedir que éstos sean vendidos a precios tan bajos que perjudiquen a los agricultores, les impida obtener sus costos de producción y una ventaja económica bastante para su subsistencia. Se ha dicho también que se regula la oferta, frente a la demanda de los consumidores, para impedir que las mercancías lleguen a estos últimos a precios elevados y mayores de los que se consideran razonables. Estas dos tendencias, dominan toda la teoría de la intervención marginal del Estado sobre los precios y debe admitirse que, en cuanto no se logran dichos resultados, no importa de quien sea la culpa, la acción marginal habrá fracasado. Distinto es afirmar que ha fracasado el principio teórico que la fundamentó, porque como lo hemos visto y, más tarde me propongo desarrollarlo, la ejecución del principio exige condiciones que, con frecuencia, no concurren o se olvida de tomar en cuenta.

El órgano de intervención marginal debe presentar, respecto de todos los productos que maneje, una demanda permanente y continuada. Para precisar el examen de lo anterior, voy a referirme preferentemente a los productos agrícolas y, en general a los agropecuarios, por ser los fundamentales para la alimentación de la población y porque son ofrecidos al mercado, por un sector que socialmente interesa proteger y que representa el elemento, más numeroso y necesitado de los que demandan protección en México, los agricultores y ejidatarios. Sobre esta demanda del órgano regulador, el extinto Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, dejó escritas estas palabras que encierran todas las dificultades técnicas del problema:

La demanda permanente en todos los lugares de la República es un ideal difícil de alcanzar de una manera absoluta, especialmente cuando se trata de productos cosechados en lugares apartados de las vías de comunicación, sin posibilidades de almacenamiento, sin equipos de deshidratación, etcétera; el maíz y el frijol presentan las mayores dificultades de defensa y es necesario confesar que hasta ahora no se han beneficiado todos los campesinos con el sistema de los precios rurales de protección, por las causas que después aparecen. En cambio el arroz y el trigo, ofrecen mayores facilidades, tanto porque las zonas de producción están bien de-

marcadas, como porque se requiere un proceso de transformación previo para llegar al mercado —la trilla del trigo y el beneficio del arroz—. Por esta causa, el control se puede operar más eficazmente con la ayuda de las organizaciones de crédito agrícola y sus industrias de beneficio. El Comité compra los productos que desea proteger, embarcados libres a bordo LAB, en carro de ferrocarril o almacenados en bodegas de Almacenes Nacionales de Depósito, ANDSA, asociados al Banco de México, que le permite levantar crédito prendario en los bancos nacionales, según se explicará posteriormente. Las compras LAB originan después almacenamientos en los lugares de destino. La forma en que se establece la demanda está implicando que el campesino que quiere aprovechar el precio rural de protección tiene estos caminos: embarcar un carro completo y consignarlo al Comité o entregar su producto en una bodega autorizada. El Comité no está organizado, ni es probable que pueda estarlo en mucho tiempo, para comprar al campesino maíz, frijol y otros productos, en el mismo sitio en que éstos se producen; tal cosa supondría tener que sostener agentes compradores en toda la República y correr riesgos imposibles de estimar respecto de calidades, movilización de fondos, mermas en tránsito, etcétera. Por esa razón las dos formas posibles de comprar granos se reducen a recibirlas LAB carro de ferrocarril o en bodegas de almacenes asociados.

Ustedes verán en los párrafos anteriores los graves problemas técnicos que encierra la protección de los precios rurales y que, nada definitivamente serio se puede hacer en esta materia, si no hay convenientemente localizados, en toda la República, con garantías de seguridad bastantes, una serie de pequeños y grandes almacenes; bodegas pequeñas, próximas a los sitios de producción y después, grandes almacenes de concentración de los productos. Esto, es condición elemental del crédito agrícola también, pero hace mucho tiempo que ha sido abandonado por los órganos del Estado encargados de resolverlo. Los Almacenes Nacionales de Depósito se han convertido en una próspera empresa de lucro en las grandes ciudades y han abandonado el campo, en donde muchas veces la gestión de almacenamiento produce pérdidas, que el Estado debe reportar, como condición a mi tarea de protección de los productos agrícolas.

La razón es que el campesino común no puede llevar él mismo, a

las grandes ciudades, sus productos para ofrecerlos allí; no puede tampoco, en la mayoría de las ocasiones, cargar un carro completo para consignarlo al comprador o al órgano del Estado encargado de la acción marginal. El lugar de producción suele estar alejado de las estaciones de ferrocarril y se requiere un servicio de transporte primario, por camión, para los acarreos. El campesino, que no tiene elementos de trabajo, menos puede tener camiones y cae necesariamente en manos de los compradores locales, de los comerciantes de los pueblos que adquieren la cosecha de una serie de agricultores, completan el cupo de un carro y lo consignan a sus corresponsales de las ciudades de consumo o a la Nacional Distribuidora y Reguladora. Por este proceso, puede observarse que el campesino no aprovecha el precio rural de protección, sino de una manera indirecta. El precio de garantía lo es en realidad para el comerciante de primera mano, para el que bien localizado y con elementos económicos, compra en el lugar de producción para revender a los comerciantes distribuidores en los lugares de consumo. El intermediario se impone, exige su ganancia y ésta es un elemento más en el último precio.

Así es como entre el productor y el consumidor, se escalonan los intermediarios, los transportadores y los especuladores, todos ellos voraces, exigiendo más y más por servicios, que una mala organización social les ha permitido prestar. Para los teóricos de la Escuela Liberal, eso pareció ser una economía ideal, inatacable. Yo pienso de manera diferente, como muchos de ustedes de seguro. La tarea de alimentar al pueblo, de tener siempre abastecidos los mercados, de que no falte lo esencial y a precios equitativos, no debiera estar en manos, de quienes, al hacerlo, sólo están buscando su medro e interés personal. Pero ésto se sale de mis propósitos en la presente conferencia y, pidiendo perdón por la digresión, vuelvo a mi tema.

Con todas las dificultades que tiene la demanda sostenida por el órgano regulador del Estado, la teoría de los precios rurales de protección ha sido una aportación muy valiosa en el terreno de la estabilidad de los precios agrícolas. "Nada ha sido más desalentador para el trabajo agrícola, que ignorar los resultados que se van a obtener, aun en el caso en que la cosecha se levante buena; con frecuencia cuando esto ocurre, el rendimiento económico es menor, porque los precios bajan, Impedir que esto ocurra en grado perjudicial para el agricultor es la principal tarea del sistema de precios protectores. El precio rural debe ser objeto de una gran y enorme publicidad, que llegue al campo

mismo, a los lugares más apartados, a los pueblos pequeños, para que todo campesino se entere de él y pueda por lo menos defenderse de los comerciantes locales.”

Si tales son las dificultades para el logro del propósito, ustedes vendrán conmigo en la necesidad de ahondar lo más posible en el estudio de este problema, a modo de constituir por sí mismo un material apasionante de investigación, que esta Escuela y los profesores y alumnos de ella, pueden emprender con gran beneficio para el país.

Me ocurre pensar que ustedes van a desoír mi iniciativa, porque en estos momentos, el problema no está precisamente en elevar los precios rurales, sino en bajarlos. En efecto, en muchos casos, en los instantes actuales, los precios de las mercancías vienen inflados desde el campo mismo. Por razones muy diversas así ha ocurrido; las que tengo más próximas son: mayor conciencia del agricultor para defender sus intereses, la escasez que las circunstancias anormales han provocado, el alza general de todos los precios, que levanta al de los productos desde los lugares mismos en que se cosechan, los márgenes cada día mayores que imponen a su intermediación los comerciantes locales, las dificultades en el movimiento mismo de las mercancías y, por último, la caótica situación que ha impuesto la desordenada acción administrativa sobre precios. Pero aún cuando esas son las condiciones actuales, que han invertido el problema, ustedes admitirán conmigo que, una vez vueltos a la normalidad, volverán a presentarse los mismos problemas de defensa de los precios del campo, tal como los he señalado. Lo único que significa la inversión del problema en estos momentos, es que la acción marginal del Estado debe manifestarse más acuciosa en defensa de los precios de consumo, que en defensa de los precios rurales.

De las dificultades del momento ha surgido la idea de los “topes”. Según ella, nadie debe comprar ni vender, así sea en el campo o en la ciudad, en las operaciones para el consumo, arriba de ciertos precios rígidos, a los que se ha dado el nombre de “topes”. Su diferencia con el precio rural de protección es grande. El “tope” es rígido y teóricamente obliga a todos, a los particulares y al Estado; aun cuando tiene un elemento de protección, porque se supone fijado con márgenes amplios, de manera que el agricultor obtiene un rendimiento apreciable, se encamina de preferencia a impedir que el precio de consumo se eleve, por las operaciones de primera mano, más allá de un límite admitido, el “tope” de los precios de consumo. El principio de los “to-

pes" elimina toda acción marginal, en teoría. En el mercado así controlado, las operaciones deben sujetarse y realizarse dentro de los límites señalados, con una rigidez que no admite modificación. El nombre de "tope" mismo es malo, porque sugiere la idea de precio máximo y la posibilidad de que pueda haber precios menores; pero no es así. El llamado "tope" es rígido y la palabra se usó para significar, por el alza actual que los precios llevan, que ya no podrían seguir subiendo.

Ustedes perciben lo infantil que resulta esta teoría de los precios "topes", lanzada sin apoyo científico ninguno, en un país de economía liberal y de organización jurídica firmemente garantizada en beneficio de la libre especulación y tráfico comerciales. El resultado ha sido que nadie hace caso de esos precios y gran parte de las mercancías se mueven en el mercado negro, en condiciones incontroladas.

El precio rural de protección, no es un precio legal, es sólo el de la demanda que mantiene el órgano regulador, para impedir que los precios se abatan y garantizar así al campesino que, por lo menos, tiene un comprador a un precio determinado. Si los comerciantes quieren comprar, tendrán que pagar, por lo menos, el mismo precio que el que ofrece el Estado. En el precio rural de protección hay acción marginal; en cambio en el precio "tope" hay simplemente un mandamiento legal que nadie ha obedecido. En otros términos, la teoría de la intervención marginal se ha desnaturalizado con la adición de ideas que le son extrañas.

Dentro de la confusión actual del problema, las palabras y no las ideas, han sido las determinantes. Se oye hablar de congelación y por ahí se desborda una serie de medidas para poder decir que los precios han sido congelados y, esta rigidez, que olvida los movimientos estacionales de producción y las dificultades del transporte, entre otras cosas, al fracasar, desprestigia la congelación para luego adoptar una nueva palabra, que nos trae aparejada una nueva idea: los "topes", que apenas se publican, fracasan también.

La intervención marginal, presentando una demanda permanente de los artículos que se manejan, a más de ser el sistema para apoyar y defender los precios rurales de protección al agricultor, persigue cumplir —con el medio único a la mano— con la defensa y apoyo, también marginal, de los precios de consumo. El órgano regulador obtiene, de esta manera, las mercancías necesarias que después ha de vender en los sitios de consumo. La introducción de esta idea derivada de la necesidad de

poder vender para regular los precios en beneficio de los consumidores, obliga a la relatividad de los volúmenes de las compras. Si sólo funcionara la idea de la defensa de los precios rurales, bastaría con comprar en el campo las cantidades de mercancías necesarias para sostenerlos; pero no es éste el único propósito de las compras; se quiere conseguir un volumen de mercancías bastante, para intervenir con eficacia en los mercados de consumo y la cuantificación de ésto, depende y varía con circunstancias muy diversas. En muchas ocasiones basta con pequeñas cantidades ofrecidas abiertamente para que los precios desciendan, en otras, es necesaria una intervención marginal mucho más intensa y se requieren mayores cantidades de mercancías. De ahí deriva la necesidad de estudiar en cada campaña de precios, las condiciones de los mercados, las existencias en poder de los comerciantes, las facilidades que éstos tienen para abastecerse, los canales de distribución con que cuentan, etcétera etcétera.

Ustedes pueden observar con estos elementos preliminares, las condiciones bajo las cuales deben manifestarse los actos de la intervención marginal del Estado, en el otro aspecto que hemos señalado, el de la oferta. A este respecto el antiguo Comité de las Subsistencias indicó:

El precio de consumo se protege manteniendo una oferta permanente en las plazas principales que se quiere defender. Ya en el informe correspondiente al año de 1938 se explicó que la función del Comité en esta materia se alejaba de todo procedimiento coercitivo para el sostenimiento de los precios; se reconoció entonces la fuerza de los mandamientos legales en materia de precios, pero se expresó cierto escepticismo respecto de su eficacia. Ese mismo punto de vista se sostiene ahora también, después de un año de dura campaña para impedir el alza de los precios de los artículos de primera necesidad. Se sigue creyendo que las medidas coercitivas deben ser un auxiliar para evitar la especulación y las utilidades inmoderadas que ciertos comerciantes desean obtener, pero se ha llegado al convencimiento de que es indispensable atacar también el problema en el campo económico, fortaleciendo la oferta para hacer desaparecer la escasez y que sea el juego de la ley económica, el que produzca la baja que se desea. Lo mismo que respecto de la demanda, el mantenimiento de una oferta permanente e ilimitada presenta grandes dificultades de realización y acaso la más seria consista en la imposibilidad material.—por

lo menos en estos momentos— de ofrecer sin límites, al mismo tiempo, en todos los lugares de la República, los artículos cuyos precios se quiere defender, si esto, como ha ocurrido a veces, se complica con un abastecimiento nacional insuficiente. Cuando la oferta del Comité concurre con la oferta particular en volúmenes amplios, el efecto es inmediato y los precios alcanzan niveles bajos; pero cuando la oferta particular se abstiene y es sólo el Comité el que se presenta en el mercado, el esfuerzo que hay que hacer para presionar a una baja es tan considerable que no puede lograrse un éxito absoluto en todo el país; entonces el beneficio de la acción del Comité se limita a un número determinado de plazas, aunque cada día se tienda a ampliarlo. La acción de abaratamiento, aunque limitada a un número dado de plazas de consumo, tiene efecto en otras por simple repercusión y aun cuando esos efectos no son inmediatos y definitivos, es justo reconocer que existen y permiten por lo mismo, mejorar las condiciones de venta de ciertos productos.

Los instrumentos para mantener esta oferta, son las propias mercancías según ya lo expliqué hace un momento, o las propias mercancías adquiridas, no importa a qué precio, con el propósito directo de apoyar, al venderlas, los precios de consumo. En efecto, ocurre que los precios reales de compra están muy por arriba de los precios rurales de protección —caso ahora bastante frecuente— y el órgano regulador necesita, de manera forzosa, contar con mercancías para presionar a la baja ciertos productos; en este caso, tendrá que comprar, no importa a qué precio, para poder tener éxito en su campaña de precios bajos.

Pero no sólo se hace la oferta con mercancías nacionales, sino que también se mantiene, en ciertos casos, con mercancías extranjeras de importación. Se debe hacer lo anterior en cualquiera de los dos casos siguientes: primero, cuando las mercancías nacionales son insuficientes, por no importa qué circunstancia, para abastecer el consumo nacional o segundo, cuando los productos nacionales están en manos de especuladores no localizados y es necesario fortalecer la oferta a cualquier costo, para obligar a los especuladores a ofrecer también sus mercancías. En los dos casos, hay una oferta insuficiente y el órgano regulador tiene que suplirla con la importación, limitada al fin que se persigue, de las mercancías necesarias.

De este procedimiento se ha echado mano, en gran medida, en los últimos tiempos. Sin embargo, las dificultades de la guerra actual, han impedido lograr los mejores resultados. Las compras realizadas por el Gobierno Mexicano en Argentina, por ejemplo, se han visto bloqueadas por la falta de transportes y ahora ocurre el hecho insólito que estamos interviniendo en los precios argentinos, en vez de hacerlo en los mexicanos, con las ventas que hacemos allá de los productos que no pudimos traer.

Los procedimientos de la oferta que utiliza el órgano regulador, son muy diversos y varían de acuerdo con las condiciones del mercado y las necesidades de intervención que éste impone. En principio, pueden ser los siguientes:

- Oferta ilimitada al mayoreo;
- Oferta ilimitada al medio mayoreo;
- Oferta ilimitada al menudeo;
- Oferta ilimitada en todos los lugares de consumo.

Si las primeras tres formas de la oferta, se realizan en todos los lugares de consumo, el éxito de la intervención marginal estará asegurado; pero ustedes verán de inmediato las enormes dificultades técnicas y financieras para lograr lo anterior. De ellas he ocuparme en seguida.

Se ha pensado que la oferta ilimitada al mayoreo sería suficiente, pues el juego mismo de la competencia comercial obligaría a los comerciantes a mantenerse dentro de los límites deseados y los precios mismos al menudeo, se ajustarían a la postre, a los niveles deseados. Aunque teóricamente esto es correcto la realidad, por circunstancias perturbadoras, se mueve en otro sentido. En primer lugar resulta muy difícil que el órgano regulador cuente con cantidades ilimitadas de mercancías, suficiente para mantener una oferta de mayoreo ilimitada simultáneamente en toda la República. Si no tiene esas existencias y se lanza por el camino único de la oferta ilimitada al mayoreo, especialmente en momentos de relativa o grave escasez, bien pronto se encontrará con que los comerciantes en grande, le habrán drenado sus bodegas y habrán vencido totalmente en la campaña de precios. En cambio, cuando la oferta es abundante y sin restricciones, porque el producto abunde también o por lo menos sea suficiente para el consumo, la intervención marginal por medio de una oferta adicional al

mayoreo, casi innecesaria, puede tener el objeto de regular situaciones temporales o de carácter local, que interese corregir. Los casos son frecuentes y en ellos la intervención marginal produce resultados muy favorables. Un ejemplo aclarará esta situación: la plaza de León está sin arroz; si el órgano regulador vende diez carros, para decir un número, a diez diversos comerciantes de León, insospechables de colusión por sus antecedentes o recursos, el arroz bajará en León al límite deseado. Lo mismo puede ocurrir en una campaña de carácter nacional cuando sólo sea de carácter temporal, el órgano regulador puede ofrecer al mayoreo en todo el país el frijol que tenga en existencia si, en un plazo breve, va a poder tener nuevas existencias derivadas de una cosecha ya asegurada y pendiente sólo de entregarse. Esta acción tendrá un doble sentido, intervenir marginalmente a la baja y reconstituir existencias antiguas por nuevas, en un producto que, como el frijol, demerita con el tiempo.

La gran oferta ilimitada al mayoreo en toda la República, no puede mantenerse siempre, por falta de elementos económicos y dificultades técnicas de almacenamiento y porque, acaso, en muy frecuentes ocasiones, haya remedios más eficaces o procedimientos más expeditos para hacer la oferta. Otra consideración podrá convencer a ustedes de lo anterior y es la dificultad de contar con elementos, en el comercio del país, resueltos a secundar una tarea de esta clase. Si se vende al mayorista y puede contarse con él, habrá todavía que pensar en los medios mayoristas y detallistas, los últimos que llevan las mercancías al público. En esta gama de intermediarios, los precios sufren aumentos y más aumentos y los precios al detalle, los que en último término hay que defender, resultan incontrolados. Este es un hecho sobre el cual he de volver. Con frecuencia los precios al mayoreo llevan un ritmo diferente del de los precios al menudeo; se ha visto muchas veces que, mientras los primeros bajan, los segundos suben o se mantienen estacionarios. El efecto de una baja de los precios de gran mayoreo se manifiesta tardíamente sobre los que paga el pueblo en las compras por kilogramo o litro, para el consumo diario.

La oferta ilimitada al medio mayoreo en toda la República, encuadra más dentro de las posibilidades del órgano regulador, aun cuando presenta también dificultades técnicas, muchas veces insuperables. Se trata de la venta por bultos, hecha directamente por el órgano regulador a los detallistas registrados con la tendencia a comprender cada vez mayor número de ellos. De acuerdo con esto, el órgano regulador

deberá mantener, en las plazas principales, existencias suficientes para ofrecer a los detallistas. Con ello, se logra eliminar a los mayoristas más importantes o al menos, imponerles condiciones de operación ventajosas para la campaña. En principio, ningún detallista les compraría más caro de lo que pueden adquirir en los almacenes o de los corresponsales del órgano regulador. El efecto de esta campaña de medio mayoreo es casi inmediato; no sólo se acerca la acción marginal un grado más al consumidor, sino que de rechazo, los precios al mayoreo en la plaza y los de compra, en los lugares de producción, se ven desde luego afectados ventajosamente. En otros términos, un comerciante de Torreón, por ejemplo, no podrá vender más alto de lo que está vendiendo, al medio mayoreo, el órgano regulador y, por lo mismo, se abstendrá de comprar en el lugar de producción a precios diferentes de los que paga el propio órgano regulador. La acción marginal se realiza entonces con gran eficacia.

Pero lo anterior exige condiciones que luego no se reúnen y ahí radican las dificultades de que he hablado. Es necesario mantener existencias de cierta importancia, en cada una de las plazas de consumo, atendiendo al hecho comercial frecuente de que no se trata sólo del consumo de la plaza misma, sino del de una serie de poblaciones comarcanas que son tributarias comerciales de la principal, que se está atendiendo. El consumo pues debe calcularse, no para Torreón o Monterrey, Puebla o Guadalajara, sino para docenas de poblados cuyos comerciantes concurren a estas plazas por sus abastecimientos. Si no se tiene ese cuidado, puede llegarse el caso de que las existencias del órgano regulador en Monterrey, se exportan a Linares, Victoria, Reynosa o Laredo y la plaza, de pronto, quedarse sin existencias, habiendo fracasado la acción reguladora.

Otras condiciones técnicas deben cumplirse: la existencia de bodegas adecuadas, de medios aptos de acarreo, de plazos y condiciones de venta, etcétera, todas ellas, por lo menos semejantes y de similar eficacia, a la situación que mantienen los comerciantes mayoristas. Las prácticas comerciales de una plaza difieren de las de otra y el órgano regulador está obligado a conocer al detalle, como el mejor, estas prácticas de manejo comercial en todas las plazas principales del país. He ahí una serie de problemas de reclutamiento de personal, difíciles de resolver atinadamente. El corresponsal o el agente del órgano regulador en general, pero especialmente cuando se trata de la oferta, debe ser un profundo conocedor de la plaza en que va a actuar y ese cono-

cimiento, no sólo ha de ser de las prácticas a que me he referido, sino también de las personas, sus hábitos, sus antecedentes, su crédito, su moralidad, etcétera, etcétera para escoger a los detallistas, encauzarlos y controlarlos. El conocimiento de una plaza, no se adquiere en unos días; es el resultado de una experiencia en el trato comercial con las gentes, que los viejos comerciantes del lugar tienen siempre y que los burócratas agentes del Estado, reclutados entre políticos muchas veces, no poseen. Pero esas dificultades no son insuperables; en cada plaza entre los muchos comerciantes indeseables que pueda haber, hay por lo menos uno, con viejo arraigo, honorable, que ha hecho de su profesión una actividad decente y noble. Este comerciante puede ser aprovechado; tendrá interés en manejar los artículos del órgano regulador, en volúmenes que antes no manejaba y que, aunque con comisiones limitadas, le represente una utilidad que antes no tenía, en sus manejos privados. Es preferible una solución de este tipo, con todos los inconvenientes que pueda tener a mandar burócratas o recomendados, desconocedores de la plaza e ignorantes del medio en que van a actuar, a menos que se trate, como puede haber casos, de individuos excepcionales y capaces.

La oferta ilimitada al detalle es teóricamente la más eficaz. Con ella se pretende combatir los precios mismos de consumo, los que paga el pueblo en las tiendas, los que afectan indirectamente el costo de la vida. De rechazo, controlando estos precios y manteniéndolos dentro de los límites razonables del momento comercial, se controlan y ajustan los precios al medio mayoreo, al mayoreo y los precios mismos en los lugares de producción. Se supone que el órgano regulador directamente, en todo el país, con una enorme cadena de tiendas, ofrezca al pueblo los productos que está manejando. Las dificultades técnicas de esto son enormes, pero no insuperables y la eficacia de la acción marginal es casi definitiva. Los ensayos hechos con los viejos expendios directos del Comité de las Subsistencias y después, reanudados con las tiendas de la Nacional Distribuidora, lo han demostrado. Por volumen, el mayor encarecimiento de los productos, está en la distribución menor de las mercancías. Permítanme ustedes, para exponerlo, citar párrafos de los informes del viejo Comité de las Subsistencias:

A veces se habla de que el comercio detallista no es factor imperante en la elevación de los precios de las subsistencias, porque cuando compra caro de los almacenistas, caro tiene que vender

después al público. Cuando ésto ocurre nadie objeta la posición del comercio detallista al defenderse; pero bueno es explicar cómo se realiza en México esta actividad, para darse cuenta en seguida que los detallistas, por su dispersión, por lo reducido de sus operaciones, por lo limitado de su capital, por lo crecido de sus gastos frente al volumen de sus ventas, por el deseo de obtener un rendimiento crecido, etcétera, son un factor, acaso el más serio, de la elevación de los artículos de consumo necesario. Se desarrollarán algunas de estas razones para su mejor aplicación.

El comercio al detalle se realiza en toda la República, pero especialmente en la ciudad de México y en otras grandes poblaciones, por medio de millares de pequeñas tiendas ubicadas en todas las demarcaciones de la ciudad que se considere. La mayor parte de estos pequeños establecimientos son del tipo "estancillo" en donde se vende arroz, azúcar, frijol en porciones pequeñas, de cien a quinientos gramos. Una población muchas veces reducida, en un distrito o barriada, está abastecida por docenas de estas pequeñas tiendas, que no sólo aparecen en la zona comercial del rumbo, sino en cualquier esquina o a la mitad de una cuadra, donde una familia abre una accesoria de la casa que ocupa, para dedicarse al comercio. Es natural que esta abundancia de tiendas y su enorme dispersión sean un factor económico de carestía. Alguna vez las autoridades competentes habrán de estudiar este problema y darle la solución adecuada. Las operaciones tienen que ser limitadas si las compras totales que hace el público, tienen que repartirse en cualquier proporción razonable que se imagine, entre un número tan importante de establecimientos comerciales y, si las operaciones son reducidas y los costos de las que se realizan son superiores, los precios de venta tienden a elevarse para cubrirlos. Los grandes almacenes, con ventas importantes al detalle, casi no existen y los que pudiera haber, están sufriendo la competencia ruinosa de tanta pequeña tienda ubicada a un paso de la casa del consumidor. Para que el comercio al detalle fuera barato, debería realizarse por menor número de establecimientos con un gran volumen de ventas, que redujera costos, garantizara los productos y diera mejor servicio, tal como ocurre en otros países. Los detallistas menores, no tienen sino un capital muy pequeño en giro, no gozan de crédito y sus compras son limitadas y al contado. No pueden aprovechar, pues, precios baratos

de compra al mayoreo y son súbditos económicos de los medio mayoristas, un tipo de intermediario que sólo en la organización antieconómica que priva, tiene alguna utilidad y que es naturalmente un factor de carestía. El capital pequeño del detallista, para que pueda cubrir los gastos y rendir lo suficiente para mantener a su dueño, se ve forzado a una reductibilidad que se antoja fantástica. Un capital grande, trabajado en forma económica y bien organizada, podría cumplir su función con un tipo de interés bien moderado. Luego también, la falta de capital suficiente del detallista y las obligaciones económicas que tiene que satisfacer, lo lanzan fácilmente a préstamos usurarios de la peor clase. El estudio que se ha hecho de la situación de muchos detallistas que el Comité empleó en sus expendios autorizados, demuestra que hay ocasiones en que se ven obligados a tomar dinero ajeno y pagan un rédito superior al 3% mensual. Los expendios localizados en los mercados, pagan ventinco pesos por veinte, que tomaron la semana anterior. En estas condiciones, las mercancías se encarecen sin remedio.

Pero los comerciantes detallistas han resultado simpáticos al gobierno; son, se dice, el proletariado del comercio y hasta se han organizado instituciones de crédito destinadas a protegerlos sin pensar que son el factor principal del encarecimiento. Ya he citado el hecho de que los precios al mayoreo influyen sólo muy tardíamente a la baja en el comercio al detalle, en cambio, sus efectos al alza son inmediatos. Y la razón es clara. El comerciante pequeño no baja sus precios, sino hasta cuando ha agotado sus existencias compradas caras o cuando, por una gran presión del competidor de enfrente que las agotó antes, se ve obligado a hacerlo. Pero si conoce los nuevos precios al medio mayoreo y descubre que son superiores a los que él pagó por sus existencias, en seguida sube sus mercancías, valorizándolas, para obtener una utilidad mayor. Por eso es que muchas veces, la comparación de los índices al mayoreo, con los de los precios al menudeo, resulta tan espectacular.

Ustedes, mis amables oyentes, me perdonarán haber ocupado su atención, tan largo tiempo con un asunto aparentemente tan casuístico; pero estoy seguro de su excusa porque creo haber llevado a su ánimo, que en esta materia, la acción reguladora debe manifestarse con mayor intensidad y cuidado. Más, creo que el asunto debe ser

cuidadosamente estudiado, científicamente analizado, para que la autoridad administrativa, en su oportunidad, dicte la reglamentación que a gritos está pidiendo la distribución antieconómica al detalle, de las mercancías. Amparados con la libertad constitucional de comercio, los detallistas a millares, son el factor más serio de la carestía. El error de los predicados liberales se manifiesta claramente en este caso y repito que es urgente la reglamentación de esta actividad.

La intervención del órgano regulador ha sido eficaz, aun cuando sólo sea con su acción marginal al detalle. Una tienda bien localizada, en los mercados, en los barrios populosos, obliga indirectamente a los detallistas del mercado o del rumbo, a ajustar sus precios, para hacerlos iguales a los de la tienda oficial. Tengo una pequeña vanidad, que no sería sincero con ustedes si dejara de expresarla. Las tiendas del Comité de Subsistencias fueron suprimidas de una sola plumada por las autoridades administrativas, sosteniendo que dejaban pérdida y que sus balances arrojaban "números rojos". Unos años después, descontinuada la experiencia, perdido el campo que se había ganado y perdido también mucho dinero, la Nacional Distribuidora volvió a abrir esas tiendas, no ya en número pequeño sino a centenares, en todo el país. Las dificultades que hubo y que hay todavía para organizarlas, surtir las y controlarlas, no son razones para suprimirlas. Mientras quiera influirse realmente sobre los precios, las tiendas subsistirán, aun cuando dejen pérdida. Una buena organización y el estudio de las experiencias habidas, acabarán con esas pérdidas, de la misma manera que las grandes cadenas de tiendas en otros países, funcionan dejando rendimientos apreciables, tiendas en las cuales, la calidad es uniforme, el peso exacto, las operaciones estandarizadas y el manejo regulado.

Y si a esta acción se agrega una reglamentación administrativa del comercio detallista para fijar zonas, distancias, requisitos de capital, demostración previa de solvencia y eficacia, se tendrá en las manos las armas más seguras para luchar contra la carestía y la escasez. Jurídicamente yo haría este razonamiento: de la misma manera que el Estado puede conceder o negar autorizaciones para que los particulares se dediquen a determinadas actividades, la banca, entre otras, debería hacer los ajustes legales necesarios para que el Estado pudiera conceder patente de comerciante, sólo a quien llenara determinadas condiciones de solvencia moral y económica y se ajustara, de una manera total, a la reglamentación por zonas y distancias que ya se han venido exigiendo en los reglamentos administrativos y en los ban-

dos municipales para muchos otros establecimientos. La patente sería revocable, de la misma manera que una concesión puede ser declarada caduca, cuando el beneficiario no cumpliera con los reglamentos o las condiciones bajo las cuales le fue otorgada.

Una recapitulación de lo dicho va a servirnos para concretar las ideas anteriores y para abordar nuevos temas, en esta deshilvanada conferencia sobre precios. El Gobierno mexicano ha hecho suya la teoría, de que sólo la acción marginal puede dar resultados eficaces, entre los diferentes sistemas de control, que la teoría económica le brinda. La acción marginal se manifiesta por medio de un órgano descentralizado o una corporación de derecho común, en la cual el Estado ha delegado estas funciones. El órgano regulador procede, interviniendo en la demanda y en la oferta de las mercancías marginalmente, es decir de una manera lateral. No pretende substituir a todos los comerciantes, ni convertirse en comerciante universal de todos los productos y en todos los lugares; considera que, comprando y vendiendo mercancías, sin idea de lucro, pero aprovechando los mismos márgenes, en épocas normales, que se conceden a los comerciantes, puede influir eficazmente sobre los precios. Se estima también que el órgano regulador puede y debe sufrir pérdidas, cuando se ve obligado a vender barato, lo que ha comprado caro. Las pérdidas son los subsidios que el Estado paga directa o indirectamente para regular, abatir y controlar los precios. La negativa a absorber pérdidas es una posición absurda, que impide en las más graves ocasiones, la acción marginal. La crítica del Comité de las Subsistencias, de que en ocasiones y en el manejo de ciertos productos arrojaba "números rojos", ha sido, de hecho, abandonada frente a las pérdidas, verdaderamente cuantiosas, que después se han producido. Antes que pagar dividendos, está el interés supremo del pueblo que, en último término, es el que paga los subsidios y también es una clara solución de justicia social. Los impuestos los pagan los ricos y con los impuestos se pagan los subsidios, para que puedan comer más barato los pobres. Yo quisiera saber, quién tiene, fuera de los ricos, objeción a esto.

No se trata de un problema menor. Técnicamente se vincula con la organización jurídica y económica del órgano regulador. Con la teoría de que no debía haber pérdidas, se constituyó una sociedad anónima de carácter mercantil, a la que se llamó a los propios comerciantes a regular los precios en el Consejo de la Nacional Distribuidora. Cuando salían de allí ya sabían de la campaña que iba a iniciarse y

tomaban todos ellos posiciones especulativas; las utilidades fueron desde ese momento de los comerciantes y no de la Nacional Distribuidora. El error, tengo entendido, fue ya corregido, pero se tiene todavía el pueril pudor de presentar un balance con utilidades, cuando el Estado, con sus presupuestos paga las pérdidas y muchos de los platos rotos.

Lo anterior nos lleva derecho a los problemas financieros del control marginal de los precios, que es mi deseo analizar en seguida, pues de esta manera habré tocado los asuntos más generales relacionados con la intervención oficial en materia de precios, tal como hasta ahora se ha concebido teóricamente.

El órgano regulador necesita contar con amplios recursos económicos, propios o ajenos, para hacer prosperar su acción marginal de intervención. Si los recursos son limitados, la acción y el trabajo que puede desarrollar, serán también limitados. Ya he explicado que, con frecuencia, varía el grado en que el órgano regulador tiene que intervenir; muchas veces basta con una intervención modesta, que implica pequeñas inversiones, para lograr los resultados que se necesitan; en otras, es indispensable una intervención más poderosa, más sostenida, con mayores volúmenes de mercancías y, en estos últimos casos, se exige una cantidad de dinero más importante o recursos financieros mayores. Para la intervención marginal en los precios, el Gobierno no ha escatimado en los últimos tiempos cantidad ni crédito y estoy seguro que, con anterioridad, hubiera también aportado, de haber sido necesario, los fondos requeridos.

El órgano regulador ha tenido siempre un amplio crédito en los bancos nacionales. Este crédito llevado a descuento al Banco de México ha provocado, en muchos casos, emisiones de moneda incrementando así la circulación monetaria, con el efecto de agravar, en cierta forma, el mal mismo que se trata de combatir. He dicho que cuando las operaciones del órgano regulador producen pérdidas y éstas son cubiertas por el Estado de sus propios ingresos, se consigue el efecto saludable de que los ricos y gananciosos que pagan sobre sus utilidades, cubran indirectamente el monto de los subsidios para abaratar la vida. Pero este efecto no se logra con el uso de recursos reintegrables, cuando el órgano regulador usa del crédito, a menos que para solventarlo, use de dichos subsidios o que sea el propio Estado el que, en determinadas ocasiones tome a su cargo las deudas y realmente las cubra. Sin embargo, mientras permanecen insolutas, por efecto del descuento y la emisión, los procedimientos de crédito del órgano regula-

dor, conducidos a través de los bancos nacionales, agravan la inflación. Esto tiene un remedio inmediato que debe usarse en seguida y es eliminar a los bancos nacionales, para que no lleven a descuento sus operaciones de crédito con el órgano regulador. Los bancos privados, con sus propios recursos, con "dinero viejo" como se ha dicho muchas veces, deben ser invitados a apoyar financieramente las operaciones de intervención marginal, dándoles, si se quiere, todas las garantías que pueden inclusive consistir en el aval del Gobierno Federal, responsable último de los manejos del órgano regulador y pagador de sus pérdidas o déficit. De esta manera se corregirá uno de los aspectos más dañosos que la intervención marginal ha tenido en los últimos tiempos.

Sin embargo, los créditos abiertos por los bancos nacionales para la compra de mercancías en el extranjero no han dado lugar, de hecho, a emisiones de moneda. En realidad ha sido una compra de divisas a crédito con moneda nacional; si se produce con el descuento una emisión, la compra de las divisas la cancela. El cargo que se ha hecho últimamente a la política de control, de que sólo ha servido para inflar la circulación en varios cientos de millones de pesos, sería exacto si restara de esa cifra, el importe de las compras en el exterior. Lamento no poder, por la falta de informes oficiales, proporcionar a ustedes cifra autorizada a este respecto.

Los procedimientos financieros con los que trabaja el órgano regulador son muy simples, aunque implican la compleja solución a una serie de cuestiones técnicas, relacionadas con embarques, consignaciones, seguro en tránsito, almacenaje, seguro contra incendio, fumigaciones, inspección, laboratorio, etcétera, etcétera. Esos procedimientos, están descritos en los párrafos que siguen de los Informes Anuales del Comité de las Subsistencias que voy a leer a ustedes, con la seguridad de que no han variado mucho de cuando fueron analizados:

Las compras interiores se operan por un 'doble mecanismo de créditos quirografarios y prendarios. Para cubrir el importe de las mercancías adquiridas, el Comité suscribe un pagaré a corto plazo; con su producto paga también los fletes, movimientos, acarreos y maniobras, hasta localizar la mercancía en un almacén autorizado. Obtiene entonces el certificado de depósito que, como colateral, sirve para garantizar un pagaré prendario. Con el importe de este pagaré cubre el préstamo quirografario; después, cuando

la mercancía se realiza, el precio sirve para solventar el préstamo prendario. El mecanismo es muy simple y los bancos están garantizados. El único riesgo sería que el Comité dispusiera de los fondos obtenidos por el préstamo quirografario para otros fines o que ocultara los certificados de depósito, disponiendo de la mercancía; pero ese temor ha sido abandonado por los bancos, después de un año en que el Comité demostró absoluta seriedad financiera. Si no se procediera así, sería tanto como cortarse para el futuro todas las oportunidades de trabajo. El préstamo prendario no puede ser mayor del 75% del valor de la mercancía pignorada y, por esa razón el Comité, tiene que invertir en su compra, fletes, movilizaciones, etcétera, el 25% restante, tomándolo de sus propios fondos. De aquí deriva necesariamente una limitación para el volumen de sus operaciones, pues si su capital es por ejemplo de cinco millones de pesos, sus inversiones en mercancías no pueden ser superiores a veinte millones de pesos teóricamente; pero ni las mercancías ni el dinero están inmovilizados, al mismo tiempo que se compra se vende, y de su producto se pagan los préstamos y se reintegra el veinticinco por ciento invertido y hay oportunidad de hacer nuevas compras. Esa es la razón por la cual el volumen de operaciones realizadas en un año puede ser superior a esta cifra.

En sus rasgos generales, la teoría de la intervención marginal, en momentos no inflacionistas y sólo desde el aspecto financiero, se encontró por por la comisión de 1938 a que me he referido, en un libro del profesor Benjamín Graham titulado *Storage and Stability*. Alguna vez habría que revisar sus conclusiones frente a la situación actual. En el libro se desarrollan los problemas del almacenamiento de las mercancías, de la inestabilidad de los precios y de los excedentes de producción, y se llega a la conclusión de que ciertos artículos de primera necesidad pueden ser la base para la emisión de moneda, respaldada y convertible en unidades de mercancías almacenadas. Se sostiene la idea de que de esta manera puede inyectarse una cantidad muy importante de moneda en la circulación que estimula la producción, aumenta el poder adquisitivo de la comunidad y el consumo puede entonces ampliarse para absorber los excedentes almacenados. Se dice que de esta manera, la moneda podrá ampliar y contraer la producción y se logrará una situación monetaria estable, porque su valor estará garantizado no por la voluntad oficial del Estado sino

por el valor impersonal de las mercancías almacenadas. El profesor Keynes, en un artículo publicado en *The Economic Journal* acoge la idea de Graham y la desarrolla con gran amplitud, otorgándole el valor de una posible solución a los problemas monetarios. Los estudiantes de economía podrán ver en una solución de esta naturaleza, la vuelta indirecta a la época primitiva en la que ciertas mercancías que eran la moneda circulante, tienen un valor apreciable por el consumo y por la demanda constante que de ellas existe, con la diferencia de que no es la mercancía materialmente la que circula, con efectos cambiarios, sino un signo que el Estado emite sobre ella, a razón de ciertas unidades monetarias por otras determinadas unidades de mercancía, con lo cual se da agilidad al sistema. Estas unidades monetarias son en cualquier momento convertibles en las equivalentes mercancías almacenadas. Cuando la paz venga y las condiciones sean normales o cuando la crisis de la posguerra apunte, acaso no sea ocioso examinar las posibilidades que esta idea presenta.

Por razones que yo no puedo exponer, por la parte inicial que tuve en la solución de estos problemas, la intervención marginal en los precios ha fracasado desde 1941, porque no ha podido frenar el alza. Su fracaso ha exasperado a los dirigentes gubernamentales y al pueblo y, sin análisis de las causas verdaderas del fracaso para corregirlas y, sin autoridad suficiente para hacerlo —porque muchas son de carácter personal y político— el Gobierno ha ido de una solución a otra, tomando una medida y luego otra diferente, atribuyendo a una jurisdicción administrativa y luego a otra, la solución del problema, sin abandonar totalmente la solución del órgano regulador por medio de intervenciones marginales. Esto ha creado una dispersión absoluta de funciones, atribuciones, responsabilidades; una confusión jurídica y administrativa que no tiene paralelo igual. Aburriría a ustedes con citar en orden cronológico todas las disposiciones legales, declaraciones a la prensa, constitución de comités locales y federales que se han organizado, todo ello desde el año de 1941 a la fecha. Basta sólo decir, para ligar esto con el desarrollo último de esta conferencia, que la solución de hace seis meses fue atribuir, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, la función de intervenir preponderantemente en las cuestiones de precios, olvidando, que si hay algo que debe federalizarse en seguida, abatiendo todos los intereses locales, subordinando a la entidad encargada de manejar estas cuestiones todas las jerarquías administrativas de la República, es el asunto de los precios de las subsis-

tencias. Sin embargo, así ha sido y ésto señala la intervención que, después de mucho tiempo, volví a tener en los problemas de precios.

Tres eminentes profesores de esta escuela, los señores Julián Rodríguez Adame, Francisco Zamora y Alfonso Pulido Islas, un dirigente obrero, don Justino Sánchez Madariaga y yo, fuimos invitados para formar una comisión consultiva que asesorara al Jefe del Departamento, en la resolución de los problemas que, sus nuevas atribuciones, le obligaban a resolver. Nuestro primer movimiento fue explicar al licenciado Rojo Gómez, que muy poco podría hacer con su jurisdicción local; que el problema es más amplio y complejo que el simple abastecimiento del Distrito y que, lo que lograra, después de muchos esfuerzos, se vería desbaratado por falta de coordinación con las autoridades locales del resto de la República. El no podía abandonar la responsabilidad política que el Gobierno Federal le imponía y se propuso hacer lo mejor, dentro de las circunstancias más desfavorables; teniendo que dominar una carrera de alza de los precios que ha levantado el costo de la vida en más de ciento cincuenta puntos, desde el nivel promedio de 1939.

La intervención que hemos tenido en la solución del problema desde el Departamento Central, se ha limitado a una serie de opiniones aisladas sobre precios concretos, fijados administrativamente y a la emisión de una ponencia que, aunque no tengo la autorización de mis colegas de Comisión, por tratarse de cuestiones simplemente técnicas, no creo que haya inconveniente en divulgar. De ella leeré los párrafos más salientes, porque la considero el documento más completo que, sobre asunto de precios, se ha elaborado últimamente.

Analizando las cuentas del aumento de los precios, nosotros dijimos:

Entre las causas productoras del aumento de los precios se encuentra en primer término, a nuestro parecer, la demanda creciente de las mercancías, apoyada por la ascendente capacidad de compra de ciertos sectores de la población, que resulta de la mayor distribución de dinero a través de las formas diversas de ingreso personal: salarios, rentas, ganancias, etcétera.

Este mayor volumen de dinero en manos del público se revela en el constante incremento de la circulación monetaria, que de 613 millones de pesos mensuales de promedio de moneda circulante en 1940, ha subido a 1.582 millones de pesos en el mes de junio del año en curso (1944); esto, sin contar con el alarmante crecimiento de los depósitos bancarios disponibles a la vista o a

corto plazo que los bancos guardan y que son también poder de compra.

La Comisión desea expresar de manera categórica, que en su concepto, mientras esa situación no se corrija, la causa más activa del alza de los precios subsistirá y todo lo que se haga por abatirlos tendrá el carácter de simple paliativo, pues dejará intocado el más poderoso de los factores que concurren a generar el fenómeno.

No desconocemos que al aumento de la circulación monetaria contribuyen diversas situaciones y hechos, muchos de los cuales se encuentran fuera de la acción del Gobierno y, por consiguiente, no está en manos de él remediar de inmediato sino tomando medidas que traerían consecuencias perjudiciales para la economía del país. Puede citarse a tal respecto la constante importación de crédito y divisas extranjeras que recibimos en pago de la exportación de nuestros productos, así como por envíos de los braceros que trabajan en Estados Unidos; estos créditos y divisas no se compensan con la importación, hasta ahora limitada de artículos que pudiéramos comprar en el extranjero; por tanto, cooperan en forma irremediable a incrementar el volumen del caudal monetario.

Hay, sin embargo, otras causas del aumento de la circulación que sí puede frenar el Gobierno, a fin de impedir que sigan produciendo su efecto sobre la circulación de dinero; nos referimos en concreto a los gastos públicos no controlados, y a las obras públicas no urgentes, que si ciertamente son productivas a la larga, de momento sólo acrecientan el poder adquisitivo, al derramarse los fondos invertidos en sueldos, salarios, etcétera.

Es obvio que en la medida en que la inflación se deba a causas no controlables, la única forma de contrarrestarla, sería la iniciación de una política destinada a incrementar la producción de bienes de consumo, que puestos en el mercado, aumentarían la oferta hasta equilibrarla con la demanda acrecentada por la ascendente cantidad de signos de cambio de que dispone el público; de esta manera el juego de la ley económica haría que los precios bajasen. En el desarrollo de esa política, sería preciso adoptar medidas conducentes, por una parte, a favorecer y estimular la creación de artículos de primera necesidad, y, por la otra, a desalentar y reducir la de artículos no indispensables o de lujo.

De nada serviría, con todo, la abundancia de productos o mercancías necesarias, si por algún motivo no pudieran llegar al consumidor que las demanda; en otros términos, si la política adecuada para incrementar la producción y contrarrestar de esa manera los efectos de la inflación, no se complementa con otra encaminada a garantizar la llegada de los géneros producidos a los centros de consumo. En consecuencia, deben también tomarse medidas eficaces para poner la nueva oferta al alcance de quienes solicitan los artículos. O dicho de otro modo, han de resolverse los problemas relativos al transporte y distribución de los productos —que las respectivas comisiones estudiarán— y tiene que impedirse los acaparamientos con fines especulativos, por los medios que sugiera la comisión que se encarga del examen de esta cuestión importantísima.

Restaría, no obstante, un punto de indiscutible trascendencia, al que hasta ahora no se ha concedido la atención que merece; cómo restringir el uso inmediato de la acrecentada capacidad adquisitiva de que dispone el público, cuyo impacto evidentemente impulsa los precios hacia arriba. El efecto de esta causa de encarecimiento es tanto más digno de tomarse en cuenta, cuanto que el poder de compra incrementado se distribuye en forma desigual entre los diversos grupos de la población, de lo que resulta que, quienes más sufren a consecuencia del alza de los precios, son precisamente las capas de consumidores que en menor proporción lo reciben. Es urgente, por lo tanto, que la intervención oficial ocurra a contrarrestar, en lo posible, este otro factor de carestía.

Fundada en las consideraciones que anteceden, la Comisión que suscribe ha llegado a las conclusiones que a continuación se permite exponer, no sin antes advertir que en modo alguno se refieren al alza de los precios exclusivamente del Distrito Federal, puesto que juzga que es muy difícil, casi impracticable, aislarlo del problema general del encarecimiento en el resto del país.

1º Es indispensable suprimir los gastos públicos no controlados y reducir al mínimo las erogaciones en obras materiales de productividad a largo plazo. Los recursos que a los unos y las otras se han venido destinando, deben dedicarse al fomento de la producción de artículos de consumo necesario.

2º Es preciso gravar considerablemente el ejercicio de la actividad productora y del comercio de artículos y de servicios no indis-

pensables o de lujo. El rendimiento de los impuestos con que se la grave, debe aplicarse a fomentar la producción de bienes de primera necesidad y de consumo corriente.

3º Hay que favorecer por todos los medios la creación y obtención de estos últimos, concediendo mayores créditos a la producción agrícola o industrial de ellos, reduciendo los tributos que pagan, otorgándoles privilegios en el transporte, etcétera, etcétera. Inclusive debe contemplar la posibilidad de estimular a los productores, en determinados casos, mediante la fijación de precios de adquisición, en compras de primera mano hechas por los órganos de intervención estatal, superiores a los de venta, cubriendo la diferencia con el producto de las contribuciones que para el caso se impusieran a la producción y el comercio de artículos no indispensables o de lujo.

4º Deben gravarse las ganancias excesivas, sobre todo las provenientes de actividades especulativas o no socialmente útiles, con lo que no sólo se desalentará a quienes se dedican a ellas, sino también se allegará recursos al Estado para impulsar la producción de bienes de consumo general.

5º Conviene regular la demanda de estos últimos, mientras no se produzcan en cantidad suficiente para que puedan ser adquiridos, a precios razonables, por todos los consumidores en la medida de sus posibilidades económicas. Como la implantación del racionamiento presenta dificultades casi insuperables en nuestro país, es de recomendarse que se adopten medidas conducentes a que, quienes reciban ingresos de cierta cuantía, no puedan disponer inmediatamente de la totalidad de ellos. La Comisión que suscribe se permite sugerir que se considere la posibilidad de que una parte de los salarios y sueldos, que actualmente se pagan, se cubran con documentos de crédito, cobrables dentro de un plazo prudencialmente fijado. Sobra decir que la determinación de esa parte, se haría a partir de un mínimo de ingreso preestablecido y tomando en cuenta las necesidades familiares de quien lo recibe, así como que su cobro posterior debería quedar absolutamente garantizado. Las ventajas del sistema parecen evidentes: en primer lugar, la reducción de la demanda de artículos de consumo necesario que así se lograría, es un descenso de los precios de éstos, que favorecería a todos los consumidores; en segundo, la distribución de dichos artículos no se hará en el mercado, como

ahora, en detrimento principal de los consumidores de menores recursos; y, tercero, los que reciban sueldos y salarios de alguna cuantía, dispondrían de una reserva que puede serles muy útil en lo porvenir.

La ponencia de la Comisión se extiende aún más sobre los instrumentos más apropiados para aumentar la producción, controlar las cosechas, distribuir el crédito, proporcionar ayuda técnica, realizar la distribución de las mercancías, organizar a los comerciantes, etcétera, etcétera, pero creo que, para los efectos de esta conferencia, los párrafos transcritos precisan con exactitud lo que debe hacerse.

Ustedes podrán apreciar que las proposiciones presentadas, suponen la adopción de una serie de medidas indirectas de control, junto con las cuales si cabe bien el control directo de la intervención marginal, no es por cierto la principal. Los controles directos casi se abandonan para dar preferencia a los indirectos, llamados a tener mayor eficacia, porque atacan las causas determinantes del mal. Si el Gobierno no ha podido, con el manejo de los controles directos, detener la carrera de los precios, se verá obligado tarde o temprano a echar mano de las medidas indirectas, por más dolorosas que sean y aquí se plantea una disyuntiva política por la que hay que optar de una buena vez para no seguir engañándose y no seguir engañando tampoco al pueblo. No es posible hacer grandes gastos y grandes obras, gastar mucho dinero en presupuestos inflados, mantener las ganancias ahora más crecidas que nunca, no aumentar los impuestos, dejar que los gastos de los ricos se deriven al lujo y al despilfarro y mantener al mismo tiempo los precios bajos. Por una o por otra cosa; pero ha llegado el momento de optar. Las grandes obras constructivas que no rinden de inmediato; las grandes tareas culturales que no tienen resultados económicos en seguida, acaso no sean para estos momentos de guerra y desequilibrio económico. Los lujos, los automóviles de placer, las residencias, los cabarets y despilfarros, las carreras de caballos y todo lo que la inflación ha traído a los ricos debe atemperarse o simplemente suspenderse porque todo ello lo paga el pueblo con su miseria. No ver las cosas así es cerrar los ojos a la realidad. Son tan opuestas como el día y la noche, lo blanco y lo negro.

Considero que es muy penoso para el gobierno actual abandonar su política de grandes gastos públicos, de obras de irrigación, caminos, puertos, ferrocarriles; de erogaciones en alfabetizar al pueblo, cons-

truir escuelas, edificios públicos, modernizar ciudades y dotarlas de agua y drenaje; de inversiones no productivas de inmediato; de subsidios a corporaciones culturales, etcétera, etcétera, pero todo ello aumenta los precios de una manera fatal y no hay modo de evitarlo.

Creo también que es muy difícil para la alta burocracia mexicana enriquecida, prescindir de los artículos de lujo y del despilfarro personal y colectivo a que ha llegado. No van a ser, por cierto, los banqueros, los industriales —ahora multimillonarios— los que van a admitir que se graven sus dispendios; pero no hacerlo y mantener las cosas como están, impedirá que los precios bajen.

No creo que esa misma burocracia y los mercaderes, especuladores y traficantes vayan a admitir que se les obligue forzosamente a ahorrar parte de sus ingresos, para impedir que gasten más de lo que deben gastar; pero si no se hace así, los precios, mientras las condiciones de inflación subsisten, no bajarán.

La política del gobierno debe definirse claramente para que sepamos qué hemos de esperar y a dónde vamos porque, de la misma manera que no pueden engañarlos ahora a ustedes, los técnicos en asuntos económicos, llegará el momento en que el pueblo, con su fino sentido de las causas de su mal, comprenda en donde radica éste y exija una inmediata acción y una justiciera intervención por parte de las autoridades.

No es posible, como dice nuestro viejo proverbio criollo, silbar y comer pinole y los técnicos del gobierno mexicano lo saben muy bien. Se ha usado de muchos paliativos que no han dado ningún resultado, mientras que las causas mismas del mal aparecen intocadas.