
LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO EN LA EXPERIENCIA SOBRE CONTROL DE PRECIOS EN COLOMBIA 1943-1967

de Decsi Astrid Arévalo Hernández, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, 211 páginas.

*Ángela M. Rojas**

Este libro analiza la política de control de precios a partir de dos episodios ocurridos en 1943-1951 y 1957-1967 en Colombia. Su propósito es describir y explicar el marco institucional que hizo posible este tipo de medidas, así como examinar las reacciones de algunos grupos sociales que favorecieron o se opusieron a estas medidas.

La revisión histórica indica que esta experiencia reguladora fue el resultado de diversas exigencias: la estabilización macroeconómica, la presión ante el malestar social causado por la inflación, y la necesidad de los gobiernos de obtener respaldo político de los sectores afectados por ésta última y por la restricción en el abastecimiento de materias primas y bienes finales.

Arévalo elige el enfoque de la escuela de la regulación para explicar el papel y la interacción de las instituciones estatales y privadas involucradas en esta experiencia, y evaluar su desempeño en el marco general de la vida social y económica.

El control de precios se ubica en el terreno controversial de la relación entre Estado y economía o, como se designa en el título del libro, “la relación Estado-mercado”. ¿Hasta qué punto las fuerzas del mercado, a su libre arbitrio, producen resultados económicos y sociales eficientes?, ¿hasta dónde debe intervenir el Estado para corregir

* Economista, profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, angelarojas@agustinianos.udea.edu.co. Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2003, fecha de aceptación: 27 de febrero de 2004.

las fallas del mercado? El primer capítulo, que pasa revista a los diferentes puntos de vista de historiadores y economistas, presenta la evolución de este debate. Sintetiza la posición de la escuela de los *Annales*, comenta los aportes de Braudel y Polanyi, y luego menciona sucintamente los desarrollos de los economistas clásicos, keynesianos y monetaristas, realizando algunas anotaciones finales sobre la teoría del crecimiento endógeno y de los bienes públicos.

La autora no toma partido en este debate y pasa directamente a examinar los antecedentes de la intervención estatal en el país y contextualizar la política de control de precios en el panorama general de la economía colombiana después de la Segunda Guerra Mundial.

Este libro es un aporte a un área de la historia económica: la política económica luego de la Gran Recesión. Dentro de esta última se detiene en un aspecto poco estudiado en el país, a saber, la intervención económica directa del Estado. Una rápida revisión de la historiografía económica colombiana muestra que la regulación del sistema monetario y crediticio, las reformas tributarias y las finanzas públicas, y el régimen cambiario y de protección comercial han recibido mayor atención de los investigadores que los controles a los precios de los bienes de consumo y de las materias primas. Una de las razones que pueden justificar esta omisión es la poca efectividad de los controles directos por la ausencia de una entidad que pudiera hacer cumplir las normas. El capítulo final compara esta experiencia nacional con las políticas de control de precios en Estados Unidos y Gran Bretaña, donde éstas fueron eficaces gracias a los recursos administrativos y económicos que se movilizaron para ejecutarlas y darles continuidad y permanencia.

Los capítulos segundo y tercero del libro se dedican a las dos fases del control de precios que se identificaron en la investigación. En el análisis de estas fases se siguen cuatro pasos. Primero se identifican y sintetizan las medidas de control de precios; luego, se examinan los mecanismos que se emplean para hacerlas efectivas. Los dos primeros pasos son documentados con las Memorias de hacienda y de fomento, los mensajes presidenciales, y el *Diario Oficial*, del que se extrae la legislación correspondiente. Tercero, se examina la reacción de un sindicato (CTC) y de algunos gremios (principalmente FENALCO y ANDI) ante las medidas de control; en esta parte se recurre a artículos publicados en *El Tiempo* y el *Diario Popular* —medio de expresión de la CTC—, a las actas oficiales de FENALCO y a las actas de las asambleas de la ANDI. Cuarto, se comentan las medidas monetarias a las que se atribuye el aumento de la inflación, sobre todo el aumento del crédito del Banco de la República a los bancos comerciales y al gobierno.

Esta parte se documenta con estudios sobre inflación y los pronunciamientos de los comerciantes e industriales sobre las restricciones monetarias que se adoptaron para controlar el crecimiento de los precios.

Estos capítulos son descriptivos y se apoyan en datos estadísticos de inflación, evolución del índice del costo de vida en Bogotá —obremos y empleados—, crecimiento del PIB y del PIB per cápita, variación de las reservas internacionales y déficit fiscal como porcentaje del PIB. Los aspectos monetarios de orden crediticio se ilustran con datos sobre la distribución del crédito de la banca comercial a los diferentes sectores productivos, y estadísticas sobre la distribución del crédito del Banco de la República a los sectores público y privado.

En el capítulo final Arévalo reconoce que la teoría económica ha identificado claramente los efectos de los controles de precios sobre la actividad económica, es decir, que causan distorsiones en la asignación de recursos, la productividad y la eficiencia económica. Su interés no es entonces juzgar los aspectos en que el debate es más o menos concluyente, sino estudiar los aspectos relacionados con el origen y la permanencia de la institución que establece el control de precios, éste como regla del juego que el Estado impone al mercado. Por ello, el esfuerzo de la investigación se dirige a entender “las motivaciones del comportamiento de los agentes, incluido el Estado, en materia de creación y respuesta a los controles”.

Aunque la intención de Arévalo está claramente formulada y es coherente con el contenido del libro, la caracterización de los agentes afectados por el control de precios y las motivaciones de sus acciones resultan algo simplistas. Su ejercicio se puede resumir en que el Estado debía velar por la estabilidad macroeconómica y que cada gobierno enfrentó sus problemas de legitimidad política con la implantación del control. Era evidente el descontento de los trabajadores por la pérdida del poder adquisitivo y su capacidad de presión mediante huelgas y los coqueteos con la izquierda. Para los comerciantes las medidas perjudicaban gravemente su actividad, además se los acusaba de acaparadores y especuladores, por lo que su oposición fue total. Entre los industriales, las medidas suscitaban ambigüedades puesto que reclamaban protección y control de los precios de las materias primas, pero se oponían a la fijación estatal de los precios de los bienes finales.

Este esquema simplificado se debería enriquecer con la identificación de otros agentes y elementos de análisis. Además del Estado y los dos gremios más visibles —el de los industriales, fundado en 1944, y el de comerciantes que surgió en reacción a la política de control de precios (1945)— es imprescindible tomar en cuenta a los gremios de los

cafeteros y los banqueros y a otras agremiaciones del sector agropecuario que participaron en la controversia sobre el origen y los mecanismos de control de la inflación. Si el propósito era entender la matriz institucional —para usar los términos de North— que hizo posible esta política específica de intervención económica, así como comprender las reacciones que ésta generó, era esencial evaluar su impacto sobre la proliferación de agremiaciones que se presentó desde 1950 hasta 1980 (Urrutia, 1983). Esta deficiencia en el análisis puede obedecer a que se pasó por alto el hecho de que diversos productos agropecuarios estuvieron sometidos al sistema de precios regulados.

En cuanto a las acciones del Estado, era esencial examinar el lugar de la política de control de precios dentro del conjunto de instrumentos de que se disponía para combatir la inflación. Si la fijación de precios fue en general poco efectiva, y diferentes gremios, no sólo los comerciantes, señalaron las dificultades para implementar el sistema administrado y las causas estructurales del crecimiento de los precios, ¿por qué la política se mantuvo en pie pese a que no logró reducir y estabilizar la inflación? La respuesta no tiene que ver únicamente con la necesidad de legitimidad política; era entonces necesario analizar las políticas alternativas que habrían lesionado los intereses de otros grupos o sectores económicos como el financiero y el cafetero. Otro aspecto discutible del estudio es que subestima el papel del alza coyuntural de precios como fuerzas generadoras del control. Aquí era necesario contextualizar el significado de la inflación en esa época, pues aunque hoy una inflación entre el 8% y 12% anual, con picos eventuales del 20% o el 35% no parezca escandalosa, en ese entonces era preocupante dado el patrón monetario internacional y el régimen de tasa de cambio fija.

En suma, el panorama macroeconómico que se presenta en el libro es muy circunstancial y poco estructurado. El análisis de la tasa de cambio, la balanza comercial, la producción real, el déficit fiscal, la masa monetaria, los salarios reales y la productividad agrícola e industrial debería proceder en forma integrada para entender los mecanismos de interacción y la influencia entre cada uno de estos elementos y el control de precios. Si bien Arévalo menciona algunas de estas variables, entre ellas ciertas medidas monetarias que acompañaron al control, esta información, de gran valía, no fue suficientemente explotada y se presentó en forma algo inconexa, pese a que se podría haber incorporado en el análisis de los intereses y las motivaciones de los agentes económicos involucrados.

Un aspecto más que valdría la pena fortalecer es la diferenciación de las dos fases del control, puesto que en cada una hubo condi-

cionantes muy diferentes. Aquí se advierte un desbalance, pues la primera etapa del control (1943 a 1951), motivada por la Segunda Guerra Mundial, es objeto de un análisis más detallado que la segunda (1957 a 1967), producto de un severo desequilibrio interno y externo causado por una crisis cafetera. Este desbalance es infortunado porque las causas de la inflación fueron de índole diferente en cada episodio, y esto necesariamente modificó las motivaciones y las acciones de los actores. Si el interés era desentrañar esas motivaciones, en una perspectiva de larga duración, el análisis debería considerar las fuentes del cambio y el cambio mismo, el cual, siguiendo de nuevo a North, es de carácter incremental. Aunque no se registre un giro radical en el discurso de gremios y gobiernos, sí varía lo que está en juego con el control, así como las respuestas de los distintos sectores.

Un elemento que enriquecería el análisis de la transformación institucional es el examen del origen de cada institución junto con el de su desaparición o languidecimiento. El libro no presta atención a este último aspecto, y deja la sensación de que las simples críticas y protestas de los gremios considerados lograron suspender los controles, sin ponderar otros hechos económicos de igual o mayor importancia; por ejemplo, a finales de la segunda etapa un factor esencial en la relajación de los controles fue el régimen de devaluación nominal progresiva adoptado en 1967.

En cuanto a las valoraciones finales que se presentan en el libro, resulta imperativo realizar unas cuantas precisiones conceptuales. Por ejemplo, al acoger el enfoque de la escuela de la regulación, Arévalo rechaza la hipótesis del individuo racional maximizador como punto de partida para explicar el comportamiento de los agentes económicos. Si bien el *homo economicus* no deja de ser social y cultural, no se puede desconocer que tiene motivaciones económicas, matizadas por otras consideraciones, pero difícilmente guiadas exclusivamente por el altruismo o el bienestar social, en especial en materia de precios. Quizá los individuos no hagan un cálculo exacto, pero es evidente que realizan un balance económico de sus posibilidades de acción, aunque con limitaciones culturales y materiales. La discusión sobre la racionalidad de los individuos sigue abierta, y se debe pasar de la crítica al paradigma dominante a la búsqueda y construcción de una explicación alternativa. Si los individuos no son racionales y maximizadores, ¿cuál es el móvil de su comportamiento en el contexto económico moderno?

En esta misma línea de razonamiento, Arévalo sugiere que la racionalidad maximizadora no se puede aplicar si el modelo económico no es liberal. Si esta es una conclusión de una reflexión sistemática

y coherente, debería precisar qué entiende por “modelo liberal”, pues en el primer capítulo afirma que el país estuvo bajo un modelo liberal de desarrollo con políticas proteccionistas (p. 32). Así mismo, afirma que el Estado maximiza su beneficio, concepto que también debería precisar, puesto que para la visión liberal, el Estado, considerado en su conjunto y no como empresario, debe suministrar bienes públicos y las instituciones necesarias para que el mercado funcione, y a lo público (diferenciándolo de los funcionarios y políticos) no se le puede aplicar la lógica de la empresa privada.

Por último, si Arévalo considera la política de control de precios como parte de un intervencionismo que pretende proteger al individuo de la exclusión del mercado autorregulado (Polanyi), es pertinente preguntar si ese fue el caso de Colombia, es decir, si los gremios y el Estado estuvieron interesados en adelantar proyectos sociales no vinculados directamente con su interés o actividad como institución o grupo, sino más bien con el bienestar social de los trabajadores y los consumidores.

Los comentarios críticos y los interrogantes que aquí se presentan intentan mostrar que no se puede defender una visión universal o absoluta que esté a favor o en contra de la regulación o del libre mercado, pues sus virtudes o defectos potenciales están determinados por el contexto histórico en el que se aplican. Pese a los vacíos que se detectan en esta primera edición del libro, éste abre un vasto campo de investigación para la economía y la historia económica del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- North, Douglass C. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Urrutia, Miguel. 1983. *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.