

INFORMES ESPECIALES

Controles Democráticos a la Política Macroeconómica del Gobierno en la República Federal Alemana.

Por Miguel Urrutia

A. Introducción

A partir de la gran crisis de los años 30 y de la Segunda Guerra Mundial, se produjo un gran aumento en la participación del Estado en las economías de los principales países industrializados. Por ejemplo, en Alemania Federal (RFA), generalmente considerado un país capitalista con un sistema particularmente marcado de libre empresa, el Estado controla directamente más de un tercio del ingreso nacional. El Cuadro 1 muestra la participación del Estado en algunas democracias occidentales.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos tendían a ser agentes pasivos en los asuntos económicos, con excepción de la responsabilidad de mantener una tasa de cambio favorable y aranceles que protegieran las industrias locales. Fuera de estos asuntos relacionados con la economía internacional, los gobiernos no consideraban que tenían ni el derecho ni la capacidad para afectar el ritmo de crecimiento de la economía. La política económica se limitaba a medidas específicas con objetivos limitados (ayudar a un gremio o una región, a un sector considerado estratégico o a otro considerado rezagado, a fomentar

el desarrollo de las infraestructuras vial, de comunicaciones y de servicios públicos como el agua y la energía eléctrica, o a supervisar el funcionamiento responsable de las entidades bancarias y financieras).

La Gran Depresión forzó un cambio fundamental. Se tuvo que aceptar la idea de que los gobiernos podían y debían responsabilizarse de mantener un nivel mínimo de prosperidad económica. Ese fue el logro de la llamada "revolución Keynesiana"¹. Esta también llevó al crecimiento de sistemas sociales como seguros de desempleo, la ampliación de la seguridad social, y de los sistemas generalizados de pensiones. Todo esto aumentó las transferencias, canalizadas por el Gobierno, de los grupos económicamente activos hacia las familias más pobres a través de políticas sociales. El resultado fue el crecimiento en todas las democracias occidentales de la participación del Estado en el producto social bruto.

Dada la importancia tan grande del Estado en la economía, es claro que la

¹ Este proceso se describe de manera amena en Robert L. Heilbroner, "Boom and Crash", *The New Yorker*, August 28, 1978.

Cuadro 1
PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA:
PAISES INDUSTRIALIZADOS
%

Países	Recursos Fiscales y de Seguridad Social como del Producto Social	Gastos Generales del Gobierno como porcentaje de PIB (b)	
	Bruto (a) 1975	1956-1957	1973-1975
Holanda	48.	33	50
Suecia	44	—	48
Bélgica	38	—	41
República Federal Alemana	36	32	42
Austria	36	29	38
Gran Bretaña	36	34	44
Italia	35	28	41
Francia	35	35	40
EE.UU.	32		
Suiza	29		
Japón	21		

Fuentes: (a) República Federal de Alemania, *Finanzas Públicas* (Departamento de Prensa e Información del Gobierno, Bonn/1978).

(b) *The Economist*, Enero 21, 1978. Los gastos incluyen transferencias y el PIB es a precios de mercado.

política económica y fiscal del Gobierno se vuelve un determinante primordial del nivel de bienestar en una sociedad, y afecta en el corto plazo la demanda agregada y los precios, los niveles de empleo, y los ingresos de las familias. Por lo tanto, es lógico que en una democracia la determinación de la política fiscal y macroeconómica oficial se vuelva un tema de discusión, y que se desarrollen mecanismos para garantizar que el gobierno sea responsable y tome decisiones con suficientes elementos de juicio en este campo, que aunque un poco esotérico, afecta de manera tan clara a la mayoría de la población.

Esta necesidad se ha hecho aún más clara a medida que la experiencia ha mostrado que ciertas políticas macroeconómicas pueden tener efectos positivos en el corto plazo, pero nocivos en el largo plazo. Para dar un ejemplo, es posible antes de una elección disminuir los impuestos de ventas (más estrictamente de valor agregado), logrando así disminuciones inmediatas en precios y en la tasa de inflación. Pero si no es posible al mismo tiempo bajar el gasto

público, después de algunos meses (y pasadas las elecciones), la presión de demanda agregada generada por un déficit fiscal puede llevar la inflación a niveles superiores a los anteriores. Como el tema es complejo, y los efectos de ciertas medidas no siempre obvios, surge la necesidad de crear en las democracias instrumentos que garanticen que tanto el Congreso como la opinión pública estén informados sobre los efectos probables de las medidas económicas del Gobierno.

En algunos países esta función la cumple una prensa económica especializada. Inglaterra puede ser un buen ejemplo de esto. Semanarios como el *Economist* o periódicos como el *Financial Times* tienen departamentos económicos lo suficientemente sofisticados y archivos estadísticos que hacen posible discutir con autoridad las medidas económicas del Gobierno y a éste no le queda fácil escoger estrategias populistas o de corto plazo.

Pero hoy en día el análisis macroeconómico requiere muchos recursos. En

general es necesario utilizar modelos económicos de alguna complejidad, y trazar el efecto de una medida en toda la economía. Para analizar el impacto de cualquier política económica, se hace necesario contar con la opinión de expertos costosos, y movilizar una gran cantidad de cifras. Esto en general no lo puede hacer una revista o un periódico. Con frecuencia sólo el Gobierno, que cuenta con una burocracia dedicada a estos asuntos, tiene los elementos de juicio para analizar el impacto de diferentes alternativas de política. Pero se debe tener en cuenta que con su aparato técnico también puede desorientar a la opinión para lograr objetivos políticos de corto plazo.

En reacción a esta situación, varios grupos en la sociedad crean sus propias organizaciones de análisis de coyuntura. Los grandes bancos de New York, Londres y París han creado departamentos de investigación y publican resultados en "Newsletters" para sus clientes y accionistas. Lógicamente los objetivos del análisis tienen más que ver con el impacto de las políticas sobre ventas, tasas de interés y utilidades que sobre salarios o los problemas de empleo de los jóvenes con poca educación. Las asociaciones de constructores y de mineros también han creado departamentos económicos, y los estudios de éstos se utilizan para influir sobre la política estatal.

En Estados Unidos tradicionalmente también han jugado un papel importante las universidades y las revistas especializadas de economía. Varias facultades de Economía diseñaron desde los años cincuenta modelos coyunturales, y en las comisiones del Congreso frecuentemente se ha consultado a los expertos académicos sobre legislación coyuntural en los campos de impuestos, gasto público o política cambiaria. El Gobierno igualmente, consulta a estos expertos y contrata estudios especiales sobre medidas económicas específicas.

Pero el desarrollo más interesante en la discusión informada sobre la política

económica ha sido el surgimiento de centros de investigación independientes como el National Bureau of Economic Research y la Brookings Institution que se han especializado en la discusión de la política económica. Estos centros y firmas privadas independientes dedicadas a hacer proyecciones sobre la coyuntura económica, han concentrado recursos humanos y de información que los hacen capaces de hacerle frente a la burocracia del Departamento del Tesoro y la Presidencia en discusiones de gran trascendencia sobre política fiscal, política de defensa, o relaciones económicas internacionales.

En Alemania Federal en los últimos veinte años ha habido desarrollos institucionales interesantes en el campo de la discusión sobre la política coyuntural, siendo el Estado mismo el que ha resuelto fortalecer centros de investigación y grupos de expertos independientes que deben dar recomendaciones propias sobre política de coyuntura y criticar la política económica oficial. El resto de este ensayo se dedica a describir los mecanismos institucionales existentes hoy en día en Alemania Federal para la discusión de la política coyuntural, y la posible influencia que tienen los grupos de investigadores independientes sobre la toma de decisiones del Gobierno en materia de política macroeconómica.

B. Los informes de coyuntura de los cinco institutos de Investigación Económica²

Hacia 1950 el Gobierno de la República Federal estaba considerando la creación de un instituto de investigación para analizar la coyuntura económica, y asesorar al Gobierno en materia de políticas económicas de corto plazo. En ese momento los principales institutos de

² Los comentarios siguientes se basan en más de una docena de entrevistas personales del autor con expertos económicos de ocho centros de investigación alemanes, en el último trimestre de 1978.

investigación económica propusieron encargarse de esta labor, y desde esa época el Gobierno Federal y los Länder (equivalentes de los departamentos en Colombia) le han financiado conjuntamente a cinco institutos independientes esta labor. Los cinco institutos, que están localizados en diferentes regiones, tienen intereses diversos, y se considera que tienen algunas diferencias en términos ideológicos. No obstante, los cinco, cuyas características aparecen en el Cuadro 2, publican un informe conjunto sobre el estado de la economía alemana y las perspectivas económicas de corto plazo dos veces al año. A dicho informe se le da mucha publicidad, y es ampliamente comentado en la prensa europea y alemana. Actualmente, el instituto IFO publica una versión de ese informe en inglés en su revista trimestral, IFO-Digest³.

El informe analiza tendencias recientes en la economía, comenta algunas medidas económicas del Gobierno, y hace proyecciones de PBI, desempleo,

salarios, precios, exportaciones e inversión para los siguientes doce meses. La prensa y el público se interesan en estos informes periódicos principalmente por considerar útiles las proyecciones y el diagnóstico sobre la política económica. Aunque es difícil saber si las proyecciones han sido acertadas o no, los empresarios nacionales y extranjeros las emplean como base en sus proyecciones para planes de inversión y ventas. Las empresas modernas tienen que planear sus actividades con bastante antelación, y por lo tanto utilizar proyecciones del comportamiento de la economía, aun si frecuentemente éstas no resultan muy exactas. La alternativa es no planear.

Por otra parte, el Gobierno y el Parlamento toman en cuenta las proyecciones de los institutos, aunque el Gobierno no siempre está de acuerdo con ellas. Por ejemplo, el Bundesbank, Banco Central, las compara con sus propias proyecciones, y unas y otras se discuten periódicamente en la Junta Directiva del Banco.

Aunque si uno de los institutos no está de acuerdo con algún aspecto del

³ IFO-Digest, A Quarterly Journal of Economic Trends in the Federal Republic of Germany.

Cuadro 2
CARACTERISTICAS DE LOS CINCO INSTITUTOS DE INVESTIGACION ECONOMICA

Institutos	Personal Técnico Ocupado	Investigadores	Temas de su Especialidad
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - Berlín	175	85	Inicio cuentas nacionales trimestrales.
HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg	250	60	Materias primas y economía internacional. Problemas de países en desarrollo.
IFO - Institut für Wirtschaftsforschung, München	200	100	Encuestas opinión empresarial de varios tipos, estudios de mercadeo.
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel	350	90	Economía Internacional, problemas monetarios.
Rheinisch - Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen	80	40	Industria Artesanal, Problemas de energía y el Acero.

informe puede incluir una nota con su punto de vista, parte del prestigio de las proyecciones de los institutos se debe a que manifiestan un consenso entre expertos muy calificados de diferentes tendencias. También cuenta el convencimiento de que aunque financiados por el Gobierno, los institutos mantienen su independencia.

Sin embargo, esta independencia a veces los hace poco populares con el Gobierno. Por ejemplo, en el otoño de 1978 los institutos se pronunciaron en el sentido de que la Unión Monetaria Europea sería un factor inflacionario en Alemania. Como dicha Unión es una iniciativa del Canciller Schmidt y el presidente Giscard D'Estaing, y el Canciller alemán la ha hecho el eje cenral de su política externa, esta posición no fue del agrado de los técnicos del partido de Gobierno.

El informe de otoño fue el número 57 desde que se inició el sistema de informes bianuales, y frecuentemente los institutos han tomado posiciones diferentes a las del Gobierno. Por ejemplo, en la época de tasas de cambio fijas los institutos comenzaron a plantear las ventajas de pasar a tasas flotantes cuando el Gobierno y el Banco Central ni siquiera consideraban esta opción. El interés en la prensa sobre el nuevo esquema, y la discusión pública que se suscitó, tal vez contribuyeron a que el Gobierno considerara seriamente la alternativa de flotar el Marco.

Aunque es difícil saber si los institutos realmente afectan la toma de decisiones en materia de política económica, aun entre sus opositores parece haber acuerdo de que la discusión sobre política económica se hace más intensa y se enriquece gracias a los análisis que hacen los institutos. Sorprendentemente, la mayor crítica que se les hace es que por tratar de llegar a un consenso, sus informes son a veces un poco vagos y la posición que toman no es suficientemente clara. Los institutos se han enfrentado a esta crítica publicando sus

tesis más controversiales en revistas especializadas propias o en informes especiales que circulan dentro de la comunidad académica.

Una contribución positiva pero indirecta de los institutos ha sido fomentar la creación de institutos de investigación serios a nivel gremial. Como la discusión de la coyuntura se estableció a un alto nivel técnico desde el principio, los gremios encontraron que en sus negociaciones tenían que presentar estudios muy bien sustentados. Por lo tanto los empleadores han creado un instituto de investigación, y los sindicatos también. Por ejemplo, el Instituto de Investigación Social y Económica financiado por los sindicatos tiene 60 personas, de las cuales unas 30 son profesionales; este instituto publica tres veces al año su análisis coyuntural. También divulga proyecciones sobre la economía dos veces al año, unos días antes del Informe Coyuntural de los 5 institutos. Es interesane que, aunque financiado por los sindicatos, este instituto insiste en ser considerado independiente, y algunas veces apoya tesis que no comparte la central obrera DGB. Dada la relación estrecha de la DGB con el partido de gobierno, la independencia del instituto es útil, pues hace posible criticar ciertas políticas oficiales sin que esto implique un enfrentamiento entre Gobierno y DGB.

C. Metodología utilizada para hacer proyecciones de la Economía Alemana

Hasta ahora los institutos no han utilizado modelos econométricos para efectuar sus proyecciones de la economía alemana. Cada instituto más bien produce estimativos sectoriales y parciales, efectuados por sus expertos en mercado laboral, consumo privado, economía mundial, asuntos monetarios, gastos de los diferentes niveles de gobierno, principales sectores industriales, sector servicios y agricultura. Todos estos resultados parciales se reúnen para hacer

tablas congruentes de la economía por el sistema de ensayo y error.

Este es esencialmente el mismo método utilizado por FEDESARROLLO para sus proyecciones en Colombia, pero con la diferencia que en Alemania los institutos cuentan con datos oficiales completos y oportunos (el Bundesbank ya está produciendo cuentas nacionales trimestralmente). El Gobierno publica los principales agregados de cuentas nacionales con poco retraso, y también publica indicadores económicos que han demostrado ser buenos índices de lo que va a ocurrir en la economía en el futuro cercano. Por ejemplo, las estadísticas de órdenes pendientes en la industria dan una idea de la producción tres o seis meses después. Los datos sobre niveles de inventarios tienen la misma característica, al igual que los planes de inversión de las empresas⁴.

Pero fuera de los datos oficiales, los institutos alemanes también cuentan con un instrumento muy valioso de análisis, que son los resultados de la encuesta de opinión empresarial efectuada por el Instituto IFO. En efecto, desde 1948, IFO viene haciendo encuestas a los empresarios para obtener sus opiniones sobre el estado de la economía y sus perspectivas de desarrollo. El cuestionario es muy simple, 12 preguntas, y las respuestas son cualitativas y no cuantitativas. Actualmente la encuesta cubre 10.000 empresas, de las cuales 5.000 son industrias manufactureras, 2.000 son de comercio al detal, 2.000 comercio al por mayor, y 1.000 construcción. Los resultados se publican unos 10 días después

⁴ En Colombia no se publica ningún indicador de este tipo, excepto los planes de inversión y las opiniones sobre perspectivas de ventas y producción que le da a FEDESARROLLO una muestra de industrias manufactureras. Es propósito de la Fundación perfeccionar la encuesta, introduciendo preguntas adicionales que generen indicadores de coyuntura, y analizar los resultados de los últimos años para determinar si la muestra de FEDESARROLLO es representativa y establecer si los datos de perspectivas sobre desarrollos futuros predicen correctamente el desenvolvimiento de la economía.

de la fecha de cierre para la devolución del cuestionario.

Para ilustrar mejor cómo es la encuesta, a continuación presentamos cuatro preguntas.

1. Preguntas ex-post

a. Evaluación

Evaluamos la situación en el presente para el producto (x) como

- buena
 satisfactoria, o normal
 para la época del año
 mala

b. Tendencias de cambio

Nuestra actividad productiva con respecto al producto (x), comparada con el mes anterior, se ha

- incrementado
 mantenido igual
 disminuído

2. Preguntas ex-ante

a. Evaluación

Nuestra situación respecto al producto (x) en los próximos 6 meses, ignorando las fluctuaciones estacionales normales, probablemente será

- más favorable
 igual
 menos favorable

b. Tendencias de cambio

Nuestra actividad productiva respecto al producto (x) en los próximos tres meses, sin tener en cuenta las fluctuaciones estacionales normales, probablemente

- aumentará
- se mantendrá igual
- disminuirá

Las respuestas se tabulan, y se ha demostrado que la opinión empresarial así expresada es un buen indicador de avance de lo que va a ocurrir en la economía. En efecto, las opiniones empresariales comenzaron a predecir las recesiones de 1965, 1970 y 1973-74 con más de seis meses de anticipación a la iniciación de la disminución en la utilización de la capacidad instalada. El indicador es menos útil para predecir la iniciación de la recuperación, antecediéndola por seis meses en 1967, pero por solo uno o dos meses en 1972 y 1975⁵. Este tipo de encuesta parece generar un indicador de avance tan valioso que la Comunidad Europea ha recomendado su adopción en los países miembros, y actualmente encuestas de este tipo se efectúan en 33 países.

D. La nueva encuesta de opinión empresarial de FEDESARROLLO

FEDESARROLLO ha considerado que una encuesta de este tipo sería de gran utilidad en Colombia, y por esa razón piensa iniciar una encuesta de opinión empresarial en 1979. Las ventajas de este tipo de encuesta en Colombia se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Lo corto del cuestionario, y la facilidad de contestarlo sin tener que hacer consultas detalladas al departamento de ventas o contabilidad hace viable manejar la encuesta por correo, y sin retrasos.
2. La encuesta la pueden contestar empresarios medianos y pequeños que no tienen la organización para responder cuestionarios cuantitativos que requieren información contable y de otros tipos bastante sofisticada.
3. En un país donde las estadísticas de producción tienen un retraso promedio de 6 meses o más, la encuesta puede dar información valiosa sobre el estado de la economía el mes anterior.
4. Los resultados pueden representar un indicador de avance de la economía, y por lo tanto constituir un elemento de juicio valioso para la toma de decisiones en materia de política económica coyuntural.

De todo lo anterior, es claro que para el análisis de coyuntura los ingredientes claves son las estadísticas oportunas, insumo que en Colombia no se encuentra. Ante este problema, FEDESARROLLO hará un esfuerzo por generar algunas estadísticas nuevas y mejorar su actual muestra industrial, para así contribuir a la calidad de sus propias proyecciones y de las que puedan hacer otras empresas o el mismo Gobierno. Pero este esfuerzo no puede remplazar la organización estadística oficial. El Gobierno debe hacer un mayor esfuerzo por generar indicadores de avance, y publicar datos de producción con retrasos menores. Las estadísticas no son juguetes para economistas, sino que son un ingrediente fundamental para la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y para que dichas decisiones puedan evitar los graves costos sociales implícitos en un aumento en el desempleo o una recesión económica.

Una vez que se tengan mejores estadísticas, probablemente se justifique hacer mayores esfuerzos por desarrollar modelos econométricos de la economía colombiana para efectuar proyecciones. Sin embargo, hay que evitar el error

⁵ Ver W.H.Strigel, "The finger on the pulse of the economy" in *Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems*, Vol 146, "In Search of Economic Indicators : Essays on Business Surveys" (Berlin, Springer-Verlag, 1977). Este volumen tiene varios otros trabajos sobre las encuestas del IFO.

común en latinoamérica de emprender el diseño de modelos complejos antes de conocer los sectores individuales de la economía. La mayoría de estos modelos predicen menos bien que las proyecciones lineales. Es diciente que en Alemania Federal ninguna de las instituciones que hace análisis de coyuntura actualmente utiliza modelos económicos para sus proyecciones, aun cuando varias están construyendo dichos modelos y perfeccionándolos. FEDesarrollo, también de manera experimental y tentativa, espera comenzar a trabajar con modelos de corto plazo en 1979, con el fin de iniciar un proceso de aprendizaje en este campo.

E. Comité de los 5 Sabios

A principios de la década del sesenta se creó otra institución en Alemania Federal para asegurar una mejor calidad en la política macroeconómica, y evitar que los intereses políticos de corto plazo del Gobierno pudieran en un momento dado dictar una estrategia macroeconómica equivocada. En 1964, se creó por ley el Consejo de Expertos Económicos, cuyo propósito ha sido observar el desarrollo de la economía y asesorar al Gobierno con el fin de lograr:

- 1o. Un alto nivel de empleo;
- 2o. Crecimiento económico adecuado;
- 3o. Estabilidad de precios;
- 4o. Equilibrio en la balanza de pagos;
- 5o. Al tratar de lograr lo anterior, el Consejo también debe tomar en consideración los efectos de las políticas sobre la distribución del ingreso y el patrimonio.

La principal función del Consejo es analizar críticamente la política del Gobierno y darle a éste asesoría independiente. Lo componen cinco expertos, en general prestigiosos profesores universitarios nominados por el Consejo de Ministros, previa consulta con los miembros en el ejercicio del Consejo de Expertos. El nombramiento es por cinco años, y en un año dado sólo se elige un

miembro del Consejo, sistema que le garantiza la independencia a los miembros. Por tradición, uno de los expertos es sugerido por los sindicatos y otro por los empleadores y ninguno es un político activo.

“El Comité de los 5 Sabios” produce un informe anual, hacia noviembre 15, el cual tiene la extensión de un libro, y es preparado con la ayuda de un pequeño grupo de apoyo (unos 6 ó 7 profesionales, coordinados por el secretario general del Consejo). Las tabulaciones y parte del trabajo cuantitativo son el resultado del apoyo que le da la oficina de estadística nacional al Consejo.

Este informe se presenta al Congreso y el Gobierno tiene que tomar una posición formal sobre lo planteado por los expertos en su siguiente informe sobre la economía. Esta obligación se deriva de la ley de estabilización de 1967⁶ la cual estableció que el Gobierno debe presentar anualmente al Parlamento un informe que haga explícitos sus propósitos en materia económica e incluya proyecciones sobre el desarrollo de la economía para el año. Este informe lo presenta al Parlamento a principios del año el ministro de Economía a nombre del Gobierno.

La ley de estabilización, al requerir un informe detallado del Gobierno en materia económica y proyecciones que incluyan el impacto de las políticas esbozadas evita la improvisación por parte del Gobierno, y le da a los empresarios unas reglas del juego a corto plazo que deberían facilitar la planeación del desarrollo de los negocios. Al mismo tiempo, al requerir del Gobierno una posición en relación con el informe del Comité de Expertos se garantiza una discusión pública sobre los principales problemas de manejo económico.

El informe del “Comité de los 5 Sabios” no debe incluir recomendaciones

⁶ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstum der Wirtschaft (Junio 8, 1967).

específicas de política económica, y debe concentrarse en hacer un diagnóstico de la situación económica y un pronóstico para el año siguiente. En particular, los expertos deben mostrar qué problemas surgieron y por qué, y predecir lo que va a ocurrir en la economía si no se cambian las políticas. Adicionalmente, pueden sugerir dos o tres estrategias que podrían mejorar las cosas, y una que las empeoraría.

Adicionalmente, la ley prevé que este Consejo puede producir a iniciativa propia o a petición del Gobierno, un informe especial siempre que se considere que ha surgido un problema fundamental en la economía. En efecto, se produjo un informe especial a raíz de la crisis del petróleo de 1973.

El Consejo también tiene el derecho de conocer los puntos de vista de los ministros de Hacienda y Economía, y del presidente del Banco Central antes de presentar su informe, y también se reúne con funcionarios, empresarios y representantes de los sindicatos cuando está elaborando el informe anual.

El prestigio de las recomendaciones del Consejo depende en parte del grado de acuerdo a que lleguen los 5 expertos, quienes suelen representar diferentes intereses y puntos de vista. No obstante, la experiencia ha mostrado que en materia de política de corto plazo, a diferencia de lo que ocurre con problemas estructurales de más largo plazo, los expertos en general pueden llegar a un consenso⁷.

Por otra parte, el consenso se hace más fácil porque en las decisiones del Consejo no hay votación. Quién desee expresar una opinión contraria a la mayoría debe hacerlo en una nota. Como es obvio que la efectividad del informe depende en buena parte de que no haya

muchas opiniones divididas, tradicionalmente se ha hecho un esfuerzo por llegar a posiciones consensuales. El prestigio de las recomendaciones del Consejo también depende de la seriedad académica del informe, lo cual evita que se tomen posiciones de compromiso, pues esto generaría incongruencias fáciles de identificar.

Precisamente para el Gobierno lo útil es que los expertos expongan lo que se debe hacer técnicamente, sin tomar en cuenta los compromisos que frecuentemente hay que hacer por razones políticas. Una posición de este tipo puede servir como apoyo para el Gobierno cuando hay que tomar medidas necesarias pero impopulares en el corto plazo.

Es difícil, sin embargo, saber cuál influencia puede tener el Consejo en la formación de la política macroeconómica⁸. Aunque por ley los miembros están autorizados para informar a la opinión pública sobre desarrollos en la economía, y esto les da bastante acceso a la prensa y la televisión, probablemente es más importante la influencia del Consejo sobre el Gobierno que sobre la opinión pública. Como nos comentó el profesor Gutowsky, anterior presidente del Consejo, aunque el Gobierno no necesariamente acepta las recomendaciones de los cinco expertos, la política económica oficial tal vez sería diferente si no contara con el parecer independiente del Consejo.

En resumen, los informes de los 5 institutos de investigación económica, y los del Consejo de Expertos Económicos parecen ayudar a garantizar una mayor responsabilidad por parte del Gobierno Alemán en la formación de la política económica. También es posible que la opinión académica independiente de los Centros o del Consejo lleve a

⁷ Esta ha sido la experiencia también en FEDERARROLLO. Sorprendentemente, en general expertos con diferentes puntos de vista ideológicos y políticos tienden a ponerse de acuerdo sobre las políticas coyunturales recomendables.

⁸ Una evaluación de la labor del Consejo en sus primeros años se encuentra en Henry C. Wallich, "The American Council of Economic Advisers and the German Sachverständigenrat: A Study in the economics of advise". *The Quarterly Journal of Economics* (Aug. 1968).

innovaciones importantes de política. Cuando no era posible para el Gobierno o el Bundesbank considerar públicamente alternativas a las tasas de cambio fijas, los institutos y el Consejo iniciaron el debate y ayudaron a aclimatar en la opinión pública la idea de que sólo se podría controlar la inflación con el paso a las tasas de cambio flotantes. Esta última contribución justificaría ampliamente la labor del Consejo y los institutos.

F. La independencia del Bundesbank

Todos los arreglos institucionales alemanes que hemos descrito hasta ahora tienen el propósito de crearle controles técnicos y de opinión al Gobierno en el campo de la política económica. Esta obsesión por asegurar que el Gobierno sea responsable en su política económica deriva de la experiencia traumática de la hiperinflación que sufrió el país entre las dos guerras, y de los efectos políticos desastrosos de ésta. Es explicable entonces el deseo de evitar las políticas económicas populistas.

Tal vez la expresión más clara de este deseo es la legislación sobre Banca Central en Alemania Federal. La ley de julio 21, 1957, establece que el propósito fundamental del Bundesbank es mantener la moneda estable. También se estatuye que el Banco debe seguir las líneas generales de la política económica del Gobierno, pero sólo si ésta no compromete el propósito de mantener una moneda sana. Adicionalmente, otro artículo establece que el Bundesbank será independiente y no tendrá que seguir las instrucciones del Gobierno Federal.

Aunque probablemente no es posible tener un banco central que siga una política económica opuesta a la del Gobierno, en el sistema alemán se establecen toda clase de mecanismos para garantizar la autonomía de la autoridad monetaria. Por ejemplo, el ministro de Hacienda tiene poder de veto sobre un tema sólo la primera vez que éste se trata, no

si el tema vuelve a tratarse en otra reunión del Bundesbank. Los miembros de la Junta Directiva se nombran por 8 años. Por otra parte, 11 de los miembros del Consejo Directivo son nombrados por los Länder. La localización del Bundesbank en Frankfurt, y no en el centro del Gobierno de Bonn, también es significativa.

Todas estas precauciones tienen como base el convencimiento de que existe una gran tentación para los gobiernos de expandir la oferta monetaria más de lo deseable para obtener popularidad política en el corto plazo. La experiencia en América Latina apoya esta hipótesis, y es por lo tanto sorprendente que no haya surgido un movimiento para darle a los bancos centrales mayor independencia del Gobierno. En Colombia, donde lo inflacionario ha sido menos intenso, sí se ha discutido el problema. El ex ministro Palacio Rudas planteó el nombramiento de expertos independientes con voto en la Junta Monetaria, y varias personas han cuestionado la lógica de la presencia de los ministros de Agricultura y Desarrollo en dicha Junta, pues éstos tienden a presionar por más crédito para sus sectores.

Antiguamente, cuando la política monetaria la manejaba la Junta del Banco de la República, el sesgo inflacionario era inevitable en las decisiones debido a la presión de los banqueros. Ahora el sesgo inflacionario se debe al deseo del ministro de Agricultura de ampliar el crédito agrícola, del ministro de Desarrollo de ampliar el crédito para las exportaciones, la industria y aún la vivienda popular, y al deseo del ministro de Hacienda de aumentar el gasto público o no subir las tasas de interés a través de operaciones de mercado abierto.

El Banco de la República actualmente no tiene la independencia para oponerse a una política gubernamental inflacionaria, y más grave aún, no está en posición para expresar sus temores

públicamente respecto a los peligros de la política gubernamental. Los cambios de gerente del Banco y asesores de la Junta Monetaria en agosto de 1978, aunque los nombramientos recayeron en funcionarios altamente calificados y de trayectoria impecable, reflejan la clara dependencia del Banco de la República con respecto al Gobierno.

Ante esta realidad, sería interesante considerar la posibilidad de crear en el país una capacidad de análisis independiente que pueda analizar la coyuntura y plantearle a la opinión eventuales peligros en la política económica oficial, y estrategias alternativas de manejo económico⁹.

G. Un Consejo de Expertos Económicos para Colombia

La política macroeconómica es uno de los instrumentos de poder más importantes de un gobierno. Una estrategia inflacionaria beneficia a unos grupos de la población y perjudica a otros. Mantener una tasa de cambio sobrevaluada beneficia a importadores pero genera desempleo y perjudica a exportadores. El establecimiento de incentivos tributarios a la inversión puede aumentar la producción pero también el desempleo. Es claro entonces que en una democracia uno de los principales temas de libre debate debe ser la política macroeconómica, y que es imperioso desarrollar mecanismos para facilitar tal debate, y así hacer posible una política económica gubernamental más responsable.

Dado el sesgo inflacionario que tienen algunas de las instituciones encargadas de la política económica gubernamental en Colombia, y tal vez el sesgo es mayor

en otros países de América Latina e importante aún en Estados Unidos o Francia, parecería útil crear un Consejo de Expertos independiente encargado de analizar la coyuntura económica y pronosticar lo que puede pasar en el futuro cercano si se mantiene la política económica sin modificación. También sería función del Consejo plantear alternativas de política y los posibles resultados de estas.

El Consejo se podría componer de tres economistas de muy alto nivel y con experiencia en el diseño de política económica, apoyados por un grupo de cuatro o cinco profesionales. Para mantener la independencia del grupo, los expertos tendrían un período fijo de 6 años, y cada dos años se elegiría un miembro. Los expertos serían nombrados por el Presidente de la República, previa consulta con los expertos todavía en ejercicio de sus funciones. El trabajo no sería de tiempo completo, pero sí incompatible con el ejercicio de otros cargos públicos o la representación de gremios. Los gastos del Consejo serían cubiertos por el Banco de la República, entidad que también le daría apoyo estadístico y técnico.

La principal función del Consejo sería presentar un informe anual sobre la economía al Congreso y al Gobierno en el mes de abril de cada año, con el fin de que el Gobierno pueda tener en cuenta los puntos de vista del Consejo en la elaboración final del Presupuesto Nacional. El informe del Consejo serviría entonces de elemento de juicio en la discusión del Presupuesto, y podría así introducir el factor coyuntural en dicha discusión, cosa que en general no ha ocurrido en el país. Se podría establecer que antes de presentar el proyecto de Presupuesto al Congreso el Conpes (Consejo de Política Económica y Social) debería discutir el informe con los expertos.

Por iniciativa propia o a petición del Gobierno el Consejo también podría elaborar informes especiales cuando las

⁹ En 1975 el Congreso ensayó crear esta capacidad, nombrando unos asesores económicos para asesorar las comisiones en estas materias. No obstante, el experimento fracasó, pues los asesores recibían muchas peticiones de los congresistas sobre temas muy diversos, y no podían concentrarse en un tema como el que está bajo consideración.

circunstancias lo justifiquen. Por ejemplo, si vuelve a surgir una helada en el Brasil de la magnitud de la de 1975, el Consejo podría hacer un informe sobre posibles estrategias para manejar otra bonanza.

El Consejo también debería tener la facultad de pedirle a las entidades oficiales información, y dentro de su labor asesora estaría la de recomendar la elaboración de series estadísticas que pudieran ser útiles para el manejo económico.

Un Consejo de este tipo le garantizaría al país un nivel serio de discusión de la política económica, y sería una presión permanente para que el Gobierno explicara de manera completa y técnica las razones que lo han llevado a tomar ciertas medidas económicas. La existencia de la institución también podría fomentar una mayor responsabilidad en la toma de decisiones, al crear la conciencia de qué medidas insuficientemen-

te estudiadas pueden ser duramente criticadas por una institución independiente pero con algún prestigio. En particular, la creación del Consejo podría facilitar la coordinación dentro del mismo Gobierno, al crear la conciencia de que un cambio al Código Laboral puede tener un impacto sobre el empleo más importante que todas las medidas de la Junta Monetaria, o que la creación de una industria petroquímica por el IFI o ECOPETROL puede ser inflacionaria, si se hace con crédito externo cuando las reservas internacionales están aumentando.

La creación de un Consejo de Expertos Económicos, con funciones puramente asesoras, pero independiente del Gobierno, puede ser en el contexto colombiano un desarrollo institucional útil para disminuir el sesgo inflacionario en la política económica, y probablemente sería una alternativa más viable que cualquier propuesta de reforma a la actual Junta Monetaria.