

I
ARTICULOS

COORDINACION MACROECONOMICA

*Por: Hernando José Gómez R.**

El tema de la consistencia macroeconómica, una vez librado de sus términos técnicos, en el fondo no es más que un ejercicio donde se analiza la consistencia entre las fuentes de recursos financieros frente a las intenciones de financiamiento y la oferta real de cara al gasto planeado por los diferentes agentes económicos; los cuales en su mayor nivel de agregación estarían el gobierno, el sector privado y el resto del mundo. Así, el Banco de la República y el gobierno periódicamente efectúan el ejercicio de programación macroeconómica y financiera con el propósito de garantizar la viabilidad de la consecución de la meta de inflación, que es el objetivo constitucional asignado a la Junta del Banco de la República, y de las demás metas económicas del gobierno, en particular la de crecimiento económico. Este ejercicio de coordinación de políticas, que además es parte del mandato constitucional, es muy interesante ya que permite detectar con anticipación problemas que se puedan suscitar en la balanza de pagos, en la evolución de la tasa de cambio o de las tasas de interés, que afectan las metas finales, que en esencia son la inflación y el producto.

para buscar el mayor nivel posible de compromiso del gobierno con la meta de precios, para que, de ser necesario, ajuste sus metas de gasto en el proceso. Estos ejercicios no siempre son sencillos, ya que en muchas ocasiones requiere que el gobierno recorte su gasto planeado o acepte en un momento dado tasas de interés más elevadas que puedan afectar la evolución del producto en el corto plazo. Por ello, y afortunadamente durante breves períodos, en ocasiones surgen diferencias con el gobierno de turno que trascienden a la opinión pública. En esos episodios, la sociedad vía sus voceros tales como los gremios, los sindicatos y los medios de comunicación terminan terciando en el debate y expresando sus opiniones respecto a la combinación de políticas que se ajustan más a sus necesidades. Este es un ejercicio conveniente y democrático, que, además, ha permitido que el debate económico en Colombia sea uno de los de mayor nivel académico e intelectual en América Latina. Esto, adicionalmente, tiene la ventaja de evitar que el gobierno, o para el efecto la Junta del Banco, adopte políticas inconsistentes con las metas. En este sentido se le pone un freno a tentaciones populistas de tan nefastos efectos en otros países del área.

* Adicionalmente, debe recalcarse que la meta de inflación siempre se ha adoptado por consenso con el gobierno. Esto, precisamente,

En el presente año el Gobierno y la Junta del Banco acordaron una política financiera que

incluía una meta de inflación del 18,0% y de crecimiento económico de 5,3%. Para ello se definió un aumento en el crédito privado del 35,0% y un superávit consolidado del sector público no financiero de 0,7% del PIB. Así mismo, suponía una acumulación de reservas internacionales de US\$150 millones. Naturalmente durante el año siempre surgen sorpresas. Así, por ejemplo, se había previsto un superávit en las finanzas regionales y municipales y ahora se prevé un déficit que podrá alcanzar el 0,2% del PIB. Lo mismo ocurre con el Fondo Nacional del Café que con la caída de las cotizaciones externas en el precio del grano hace que de un superávit del 0,3% del PIB se pase a un déficit de 0,2% del PIB. Así, en la actualidad, en el mejor de los casos, en el consolidado del sector público no financiero se encontraría apenas un equilibrio fiscal.

Obviamente, este tipo de desajustes de no ser corregidos con una disminución en el gasto público en otros niveles de las entidades del gobierno, inmediatamente genera una inconsistencia, ya que la demanda se vuelve superior a la oferta de recursos, presionando al alza las tasas de interés, o vía incrementos en el financiamiento externo, conduciendo a la revaluación de la tasa de cambio. Otra forma de verlo es que ante un menor ingreso nacional, el sector público sólo puede recuperar su participación deseada vía un impuesto inflacionario superior, esto es abandonando la meta de inflación, o desplazando la actividad privada («crowding out»). Es por ello que en la negociación de junio de este año con el gobierno, el Banco argumentaba que para alcanzar la meta de inflación sin afectar negativamente la inversión privada, era indispensable un mayor esfuerzo fiscal del sector público para compensar los desequilibrios anteriormente explicados. Afortunadamente

esto se hizo parcialmente, vía una reducción presupuestal y de operaciones efectivas, que permitió reducir en forma importante las tasas de interés y a su vez, conseguir una tendencia claramente decreciente en la inflación que se observa desde comienzos del segundo semestre del presente año.

Sin embargo, los problemas de consistencia macroeconómica no son sólo de corto plazo. Los problemas fiscales también son estructurales, y en forma clara y directa lo ha planteado el señor Ministro de Hacienda al Congreso y al país. En efecto, desde la administración pasada el crecimiento del gasto público presenta un ritmo de crecimiento real de cerca del 15,0% anual. Esto ha llevado a que la participación del sector público no financiero en el producto interno bruto haya aumentado en lo corrido de la década de los noventa de 24,3% a 31,0% en el presente año. Así mismo, de aprobarse y ejecutarse el proyecto de presupuesto actualmente en estudio del Congreso, dicha participación aumentaría un punto más, esto es a 32,0% (Gráfico 1). Debe notarse que los aumentos de gasto han sido especialmente notorios en el área de funcionamiento y sólo en el año 1996 sería importante el de inversión.

Obviamente, si la economía crece al 5,0% y el Estado decide expandirse a tasas reales del 15,0% anual, tiene que haber un desplazamiento y contracción relativa de la actividad privada. Es por ello que es indispensable reformar la Ley 60 de 1993, tal como lo ha solicitado el Gobierno al Congreso, para que, con las transferencias a las regiones que en forma automática reciben el 42,0% de sus ingresos corrientes (46,0% en el año 2000) también simultáneamente se deleguen en la misma propor-

ción las competencias de gasto que, especialmente en educación y salud, asignó la Constitución a las entidades territoriales. También se debe fortalecer la base tributaria de los departamentos para garantizar la adecuada construcción y mantenimiento de la red departamental de carreteras.

Es verdaderamente preocupante lo consignado en un reciente documento del Departamento Nacional de Planeación al CONPES, donde muestra que a partir de la sanción de la ley de transferencias se ha observado una creciente pereza fiscal en la mayoría de los municipios quienes han preferido utilizar en forma masiva el endeudamiento con el sector financiero. Así, el endeudamiento de los municipios y departamentos creció a una tasa cercana al 100,0% anual en 1993 y 1994. De no corregirse a tiempo, esto podría llevar a una crisis en las finanzas de muchas entidades territoriales. Pero el problema no se limita al de la descentralización. Valga decir que en lo personal me parece que es indispensable apoyar la descentralización, base de la legitimidad democrática del sistema político y económico. Lo que cuestiono es la falta de claridad para delegar las competencias, lo cual ha llevado a una duplicación de gastos por parte del gobierno central y a la pereza fiscal de las entidades territoriales que ya comentamos.

También se debe agregar que parte del problema radica en el Plan de Desarrollo, a mi juicio excesivamente ambicioso, que pretende aumentar la participación de la inversión pública en el PIB en dos puntos durante la presente administración. Obviamente, nadie discute la importancia que pueda tener la inversión en la infraestructura o en el campo

social. Sin embargo, también es obvio que las necesidades siempre serán superiores a los recursos disponibles. Es por ello que con justa razón los gremios han solicitado al gobierno que haga un mayor esfuerzo en el campo de la gestión del gasto público ya que éste todavía sigue en muchas áreas burocratizado e ineficiente. Por otra parte, con la descentralización la inversión social está ante todo en cabeza de las entidades territoriales, por lo que el gobierno nacional no debe duplicar estos gastos en su presupuesto.

Así mismo, es urgente reducir los niveles de evasión haciendo un verdadero esfuerzo para ampliar la base tributaria, hoy en día concentrada en los grandes contribuyentes y los asalariados. De realizar el gobierno nacional este ejercicio integral muy probablemente encontraría que con los mismos recursos podría ser mucho más efectivo y además con la estructura tributaria actual podría recaudar muchos más impuestos. En este contexto, para mí es claro que la reforma tributaria tiene que enmarcarse como una acción más de un paquete integral de ajustes a las políticas. Así, una reforma, mas no cualquiera, se justificaría fundamentalmente para corregir el problema que suscita el creciente déficit del gobierno central y no como una fórmula para aumentar aún más el gasto público. Por ello la reforma debería orientarse a incrementar el ahorro público, condición ineludible para mantener un sector productivo dinámico y una tendencia a la baja en la inflación.

En síntesis, en el campo económico la mayor amenaza que tiene el país en los próximos años es el deterioro estructural de las finanzas públicas. Para ello será indispensable ajustar la ley de competencias y recursos de las

entidades territoriales, mejorar la gestión del gasto público, evitar la duplicidad en el gasto social en el plan de inversiones del gobierno nacional y reducir en forma sustancial los índices de evasión. Sin estas acciones estaríamos gestando un importante desplazamiento de la inversión y actividad privada, lo cual podría afectar en forma peligrosa el buen sendero de crecimiento que hasta el momento trae la economía colombiana.

Apartándome del tema de la coyuntura macroeconómica, quisiera referirme un poco al sector transporte y su papel en el desarrollo económico del país. Como es bien conocido de ustedes, desde comienzos de la presente década el modelo de desarrollo cambió en favor de uno más abierto al comercio internacional, con mercados más flexibles y buscando un liderazgo de las exportaciones para acelerar el crecimiento económico del país. Este fue un giro afortunado de la política ya que el modelo anterior de desarrollo, basado en una protección arancelaria y para-arancelaria del aparato productivo y subsidios poco transparentes, nos estaba condenando a crecimientos bajos o negativos en la productividad de los factores de la producción y a una expansión de la economía que se tornaba cada vez más lenta.

Estudios académicos muestran que países de nivel de ingresos medios como Colombia, el impacto más favorable sobre el crecimiento de la economía lo tiene la inversión en infraestructura física, donde se cuentan las carreteras, los puertos, los ferrocarriles y los aeropuertos. En otras palabras, después de una expansión básica de los servicios de educación y salud, la economía colombiana requiere con urgencia, si desea cimentar y consoli-

dar un despegue económico acelerado, una importante expansión de su infraestructura básica. Esto no debe extrañarnos. Indudablemente, la interconexión de mercados entre regiones y de las regiones con el exterior se vuelven elementos indispensables para hacer viables las economías de escala y los procesos de especialización que requiere un ámbito mundial cada vez más competitivo y tecnificado. Por ello, en la medida en que el intercambio se acentúa como una necesidad imprescindible para aumentar el crecimiento eficiente de la oferta de bienes y servicios, al sector transporte le corresponde una misión cada vez más importante.

Un sector transporte dinámico que responda adecuadamente a las necesidades de la industria y la agricultura se vuelve una condición necesaria del desarrollo económico. Por ello, es preocupante el crecimiento relativamente lento que ha tenido el sector de transporte de carga. Durante gran parte de la década de los ochenta el sector representó algo menos del 2,0% del PIB con tendencia decreciente. Este sólo se revirtió ligeramente con el proceso de apertura en los últimos años cuando alcanza el 2,15% del PIB. Naturalmente no es de extrañar que esto suceda cuando observamos los índices de desarrollo de la infraestructura en el país (Cuadro 1 y Gráfico 2).

En efecto, y mientras que en América Latina en promedio hay 5.754 Km. por millón de habitantes, en Colombia tan solo se alcanza los 3.395 Km. por millón de habitantes, esto es un 41,0% menos que el promedio de la región. Así mismo, mientras que en América Latina el 24,0% de la red es pavimentada, en Colombia tan solo alcanzamos un 8,0%. En el transporte férreo la situación es aún más dra-

Cuadro 1

Participación y crecimiento del valor agregado del transporte automotor de carga en el PIB

	Transporte Autom. Carga Partic.% en PIB	Transporte Autom. Carga Crecimiento %	Producto Interno Bruto Crecimiento %
1975	1.68	—	—
1976	1.79	11.53	4.73
1977	1.90	10.84	4.16
1978	2.01	14.82	8.47
1979	2.05	7.30	5.38
1980	2.05	3.86	4.09
1981	2.04	2.18	2.28
1982	2.07	2.18	0.95
1983	1.99	-2.22	1.57
1984	1.99	3.36	3.35
1985	1.95	0.96	3.11
1986	1.94	5.49	5.82
1987	1.95	5.49	5.37
1988	1.94	3.63	4.06
1989	1.94	3.31	3.41
1990	1.95	4.80	4.28
1991	1.97	3.35	2.00
1992	2.02	6.59	4.04
1993p	2.09	8.68	5.18
1994pr	2.15	8.84	5.73

p: provisional; pr: preliminar

Fuente: DANE - Cuentas Nacionales

Cálculos Banco de la República

mática. Mientras que el promedio de la región es de 250 Km. por millón de habitantes, en Colombia tan solo es de 100 Km. por millón de habitantes, esto es un 60,0% inferior. Ahora bien, de acuerdo con el reporte de Competitividad Mundial de 1994, de 44 países evaluados, siempre nos ubicamos en el último puesto entre los países de América Latina que fueron evaluados en los indicadores de infraestructura. Así, entre cuarenta y cuatro países evaluados a nivel mundial ocupamos el puesto 41 en carreteras, el 40 en transporte aéreo, el 41 en el férreo y el 39 en el acceso a puertos marítimos. Esta situación muestra claramente que en esta coyuntura de la vida del país su mayor cuello de botella no es la salud y la educación, que obviamente siempre será indispensable seguir mejorando, sino el crítico atraso en la infraestructura del país (Cuadro 2).

Gráfico 1

Sector Público No Financiero
Gasto como porcentaje del PIB

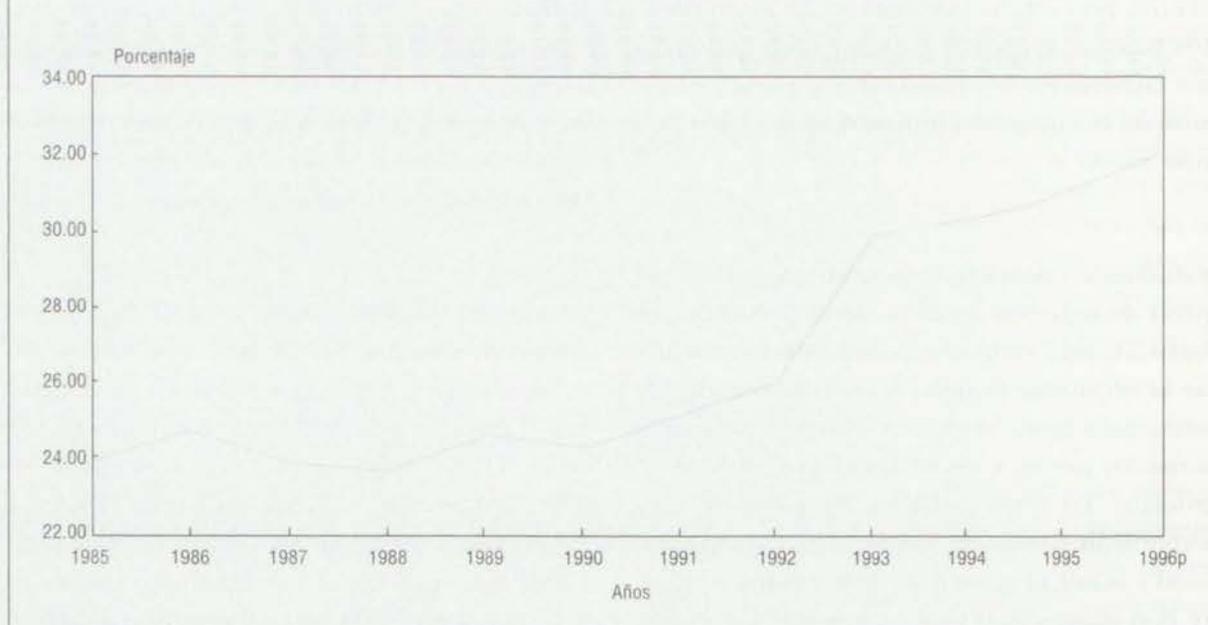
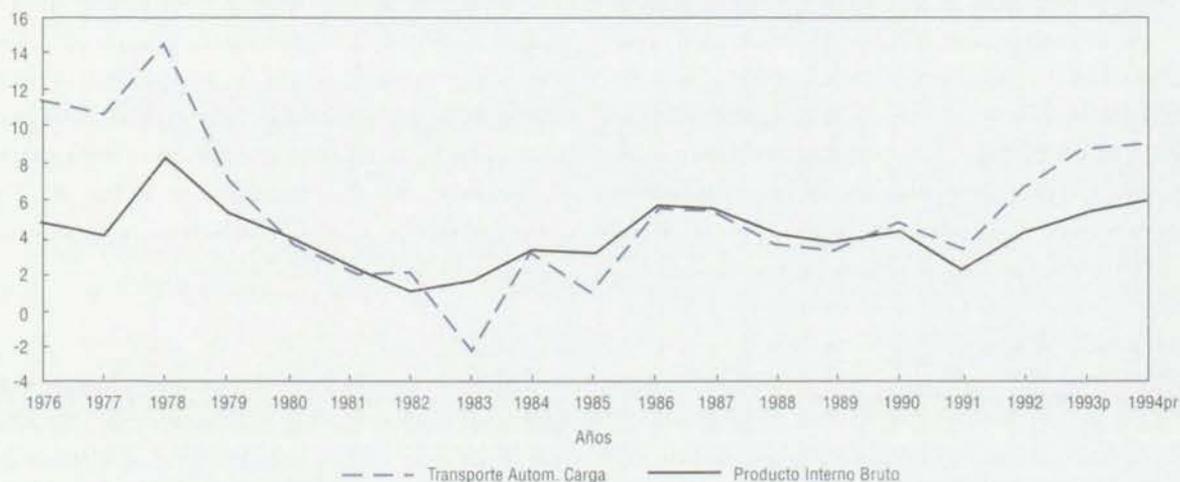


Gráfico 2
Valor agregado transporte automotor de carga y PIB
 Crecimiento % anual



Cuadro 2
Indicadores de eficiencia y calidad en la infraestructura del Sector Transporte

Indicadores	Colombia	México	Venezuela	Brasil	Argentina	Chile	Promedio América Latina	USA
SECTOR TRANSPORTE 1/ MODO CARRETERO								
Total Vías (Km)	100,000	244,687	100,571	1,493,022	211,369	79,315	—	5,200,000
Total Vías (Km/1000Km ²)	96	125	110	175	76	104	118	555
Total Vías (Km/Mill-Hab)	3,395	2,761	5,210	9,920	6,543	6,008	5,754	20,400
Vías Pavimentadas (Km)	10,157	82,022	26,295	52,892	57,820	10,983	—	5,200,000
Vías Pavimentadas (Km/1000Km ²)	9	42	29	19	19	15	19	555
Red Pavimentadas (%)	8	35	33	9	9	15	24	100
Red Pavimentada en buen estado (%) 1988	42	85	40	30	30	42	38	85
MODO FERREO								
Total Vías (Km)	3,239	26,334	445	22,123	35,754	7,998	—	205,000
Total Vías (Km/Mill-Hab)	100	297	23	147	1,106	607	250	804
COMPETITIVIDAD 2/								
Modo Carretero	41	29	27	32	36	35	—	11
Modo Aéreo	40	29	33	17	39	32	—	3
Modo Férreo	41	34	41	38	37	35	—	16
Modo Marítimo (acceso a puertos)	39	38	27	39	40	28	—	8

1/ Cifras de 1990.

2/ Reporte de Competitividad Mundial de 1994. Las cifras corresponden al puesto ocupado entre los 44 países más competitivos. El puesto más bajo que se puede obtener es el 44.

Fuentes: World Development Report, 1994; World Competitiveness, 1994; Anuario Estadístico de América Latina.

Esta afirmación no es ninguna novedad, y por ello desde hace varios años se han tratado de buscar alternativas de financiamiento y ejecución de obras en el sector energético y de infraestructura física. Infortunadamente hasta el momento sólo ha sido exitoso el proceso de privatización de los puertos. Así, por ejemplo, las concesiones de carreteras aún no despegan, siendo el único caso exitoso el de la vía Tuluá-La Paila. Si bien es natural que exista un proceso de aprendizaje, muchas veces las autoridades del ramo, y los mismos licitantes del sector privado, entorpecen los procesos por falta de conocimiento y de asesorías adecuadas.

No deja de ser sorprendente, por ejemplo, que después de tres años de que el CONPES tomó la decisión de adelantar la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado, ésta aún no haya podido comenzar a construirse por no haber encontrado una solución oportuna a los problemas de impacto ambiental.

Lo mismo podría afirmarse de las termoelectricas, de la vía al Llano y de tantas otras obras que parecen haberse perdido en los laberintos del sector público. Es por ello que una de las prioridades del gobierno nacional debe ser desenredar administrativa y jurídicamente estos proyectos, ya que no puede ser posible que, por ejemplo, la ventaja competitiva mundial que tienen nuestros productores de azúcar se pierda en el transporte al puerto de Buenaventura y las de los floricultores en su movilización hasta el aeropuerto El Dorado.

Por todo lo anterior estoy convencido que este gobierno y los de las próximas dos décadas tendrán que poner mucho mayor énfasis en la ampliación y adecuación de la infraestructura, elemento clave para crear las condiciones de expansión acelerada del producto y del empleo en el país en los años por venir. Será ésta la única forma en que «Colombia ruede libre».

* Documento presentado por el autor, en el Congreso de COLFECAR, realizado en Cartagena el 29 de septiembre de 1995.