

XII REUNION DEL GRUPO DE CONSULTA*

ESTABILIDAD, CRECIMIENTO Y EQUIDAD

Palabras del doctor Edgar Gutiérrez Castro, ministro de Hacienda y Crédito Público.

Deseo expresar mi complacencia por la nutrida representación ante este Grupo de Consulta para Colombia de los organismos internacionales, la banca privada y las agencias de exportación. El interés de contribuir al desarrollo económico colombiano, que así se expresa, es muy satisfactorio para quienes aquí representamos al gobierno de mi país. Quiero agradecer especialmente al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Interamericano de Desarrollo por los elogiosos conceptos que recientemente han expresado en relación con el buen manejo de la política económica colombiana.

Como ha sido tradicional en estos foros, considero de la mayor importancia reseñar brevemente los desarrollos recientes de la economía, para luego entrar a analizar las medidas de política de corto y largo plazo que han venido siendo adoptadas por la actual administración.

Evolución reciente de la economía

La década de los años setenta representó para Colombia un período de expansión elevada y sostenida que se reflejó en una tasa de crecimiento promedio anual del PIB un poco mayor del 6.0% y en la natural evolución de la composición sectorial del producto y el empleo. Un importante avance se ha logrado en términos del nivel de vida de la población en respuesta de ese crecimiento sostenido del producto y a la inversión notable de las tendencias demográficas que han frenado la fuerte expansión vegetativa del país de décadas anteriores. La expansión de la demanda interna, el auge del comercio mundial y la prudencia y continuidad de la política económica pueden señalarse como las raíces primordiales de tal desempeño.

Este avance se vio acompañado de importantes desarrollos en el campo social: Una visible generación de empleo productivo, la expansión continua del sistema educativo y los servicios públicos y el afianzamiento del proceso de urbanización con repercusiones importantes en la calidad de vida del colombiano medio. Significó también la década de los setenta un período excepcional en materia de superación del "cuello de botella" tradicional de la economía en que se había convertido por muchos años el sector externo. Las periódicas crisis de balanza de pagos desaparecieron, gracias al sistema cambiario implantado desde 1967, a la expansión de la economía mundial y, posteriormente, a la bonanza cafetera que fortaleció notablemente nuestra posición de reservas.

Con menos fortuna corrió el país en los años setenta en materia de estabilidad de precios puesto que, con algunas oscilaciones, la tasa de inflación experimentó una tendencia creciente, aunque desde luego muy inferior a los niveles de hiper-inflación que han caracterizado a varios países latinoamericanos. Aunque el ahorro público se mantuvo a niveles bajos en el primer quinquenio, luego se recuperó en 1975 y 1976, para descender de nuevo en los años subsiguientes.

Como consecuencia, la inversión pública en términos reales descendió durante la segunda mitad de los años setenta. Pero el ahorro global en su conjunto y durante varias décadas permitió un crecimiento real apreciable con índices moderados de financiamiento externo.

Al comenzar la presente década, la larga recesión de la economía internacional y el deterioro en los precios de los principales productos de exportación, indujeron en el país un ciclo recesivo acompañado de dificultades recientes en la balanza de pagos.

En efecto, desde 1979 Colombia ha experimentado una significativa desaceleración en el ritmo de crecimiento de su PIB que pasó a una tasa apenas superior al 1% en 1982. No obstante lo anterior, el comportamiento del sector real en esta situación de crisis universal no ha estado sujeto a abruptas fluctuaciones, ni hemos experimentado los agudos procesos de contracción sufridos por otros países del área.

La evolución del sector manufacturero durante el pasado año, y en la primera parte de este año fue poco satisfactoria. Ello como resultado de la contracción de la demanda interna y de la recesión del mercado internacional, que ha afectado sensiblemente la colocación de productos colombianos en el exterior. Especial papel han jugado en la caída de las exportaciones las dificultades que han enfrentado los países vecinos, Ecuador y Venezuela. Este último ha constituido por muchas décadas un importante mercado para Colombia. Sin embargo, todas las principales líneas industriales empiezan ahora a mostrar síntomas inequívocos de un proceso de recuperación en respuesta a políticas compensatorias de tipo fiscal y monetario que permiten la reversión de la tendencia negativa del Producto Nacional. Es muy probable que la tasa real de crecimiento este año se sitúe alrededor del tres por ciento.

* Llevada a cabo en París el 18 de octubre de 1983.

Otros sectores reales tales como el agrícola y el de la construcción, que experimentaron descensos fuertes en 1982, muestran ya señales claras de recuperación.

En lo que respecta a la situación fiscal, el déficit del Gobierno Central en 1982 alcanzó el 4% del PIB y el del total del sector público el 6%. La inversión pública se vio afectada desfavorablemente, reduciéndose en forma notable su tasa de crecimiento, respecto al año precedente.

Como consecuencia de una serie de factores, que analizaré en algún detalle, el comportamiento de la Balanza Colombiana durante 1982, y particularmente, en lo corrido de 1983 dista mucho de ser satisfactoria. Una comprensión cuidadosa de las fuerzas económicas que han conducido a estos resultados me parece esencial en las presentes circunstancias y de gran utilidad para que la comunidad financiera precise de la mejor manera posible las perspectivas de saneamiento en este campo.

El país experimentó durante el primer trimestre del año, y particularmente en el mes de marzo, una acentuada pérdida de reservas internacionales. Tal resultado es atribuible no solamente al descenso en las exportaciones menores y a la baja estacional de los reintegros por café, sino muy especialmente a la devaluación del bolívar venezolano y el establecimiento del control cambiario en ese país, así como al ajuste abrupto de la paridad del sucre ecuatoriano, por segunda vez en un corto periodo.

Las decisiones de los dos países tuvieron consecuencias que se remontan más allá del efecto, ya mencionado, sobre las exportaciones de bienes. La incertidumbre creada internamente, respecto a la respuesta de las autoridades colombianas, generó una aceleración de los giros y un consecuente aumento en la demanda especulativa por divisas. Adicionalmente, y en razón a la composición de los ingresos externos de Venezuela y Ecuador, los excesos de demanda por divisas de tales países se desplazaron hacia Colombia, presionando nuestras propias disponibilidades cambiarias.

La cuenta de capitales, por su parte, no ha venido contribuyendo a enjugar el déficit generado en cuenta corriente. Por el contrario, ella ha sido contraccionista, reflejando especialmente el cambio negativo experimentado en los mercados financieros internacionales.

Pero a pesar de las dificultades de la reciente crisis internacional para Colombia una cosa es clara: los efectos de esa crisis en términos de producción, empleo, balanza de pagos, déficit fiscal, ahorro e inversión, han sido mucho menos intensos en Colombia que lo que parecen haber sido para la gran mayoría de países del área latinoamericana. Esto se ha dado gracias a la situación de solvencia internacional del país por dos razones específicas: Una, el grado de flexibilidad y control sobre la balanza de pagos, y, dos, el perfil de la deuda externa producto de un esfuerzo sostenido de selección y disciplina en el proceso de contratación de la deuda durante un periodo largo de tiempo.

Este último aspecto se destaca por la amplia asociación de Colombia con la banca multilateral de origen público. Nuestro país ha mantenido siempre un programa estrecho de cooperación con instituciones como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. La relación con el Fondo ha sido estrecha a pesar de que Colombia no ha sido usuario de los recursos de este durante algo más de una década. La razón ha sido simplemente la de que nuestra razonablemente cómoda situación de balanza de pagos no ha requerido el apoyo del Fondo. Sin embargo, el Fondo conoce bien al país. Sus instituciones, sus dirigentes y sus políticas.

Con el Banco Mundial Colombia ha tenido siempre la más productiva relación. Nuestro país es uno de los prestatarios líderes de ese Banco en la América Latina. La contribución del Banco al desarrollo colombiano ha sido profunda en el campo financiero, en el institucional y en el técnico. Colombia aprecia esa contribución y se enaltece de ella.

Igual cosa ha ocurrido con el Banco Interamericano de Desarrollo. Este año completamos un programa de financiamiento con este Banco de cerca de 500 millones de dólares, quizás el más amplio del Banco este año en toda el área latinoamericana. Siempre hemos encontrado en la cooperación de este Banco regional comprensión, flexibilidad y una voluntad permanente de cubrir nuevos campos.

Con la gran mayoría de las agencias bilaterales de crédito de exportación aquí representadas también hemos mantenido una colaboración estrecha y fructífera en torno a todos nuestros más importantes proyectos de desarrollo. Esa colaboración ha adquirido ahora especial significación en los programas de la minería del carbón y de la generación eléctrica.

Estas fuentes de financiamiento público han sido en realidad la columna vertebral del endeudamiento colombiano y no es entonces sorprendente que el perfil de esa deuda sea muy bueno.

El papel de la banca comercial en nuestros programas financieros de mediano y largo plazo ha sido relativamente reciente. Pero hoy no es sorprendente si esta banca tiene en este Grupo una participación mayoritaria. Ella atestigua la evolución natural de las fuentes financieras para Colombia en la medida en que el país ha alcanzado nuevos niveles de sofisticación en sus programas y mucho más sólida solvencia internacional.

Objetivos y acciones de política económica

El Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad" para 1983-1986 fija tres grandes objetivos: estabilidad, crecimiento y equidad. El logro de ellos supone, a su turno, tanto una serie de políticas económicas de largo plazo, como de ajuste en el corto plazo. Por su importancia me referiré a aquellos en los campos fiscal, monetario y financiero y en el sector externo.

Política fiscal

En materia fiscal, el actual gobierno se ha propuesto reducir sensiblemente la magnitud del déficit con un doble propósito. De un lado, reducir al mínimo posible los efectos dañinos del desbalance fiscal, que tan serias repercusiones tuvieron en el pasado, ya en términos de expansiones monetarias inconvenientes, ya reprimiendo excesivamente el sector privado. De otro, incrementar la capacidad de ahorro del sector público, a fin de proveer un financiamiento sano a las grandes obras de infraestructura física y social que el país reclama.

Con estos objetivos en mente la Administración presentó al Congreso de la República una serie de reformas al impuesto de renta y complementarios y a los impuestos de nivel local, iniciativas que fueron aprobadas recientemente dentro de un gran consenso nacional a pesar de que representaban para muchos sectores cargas adicionales apreciables.

Las reformas al impuesto de renta significan esencialmente la ampliación de la base tributaria, mediante la incorporación de nuevos sectores, la extensión de los sistemas de retención y de presunción y un riguroso control de la evasión fiscal. Los cambios en la tributación local pretenden fundamentalmente recuperar la elasticidad de esos impuestos, disminuyendo así la presión ejercida sobre el nivel nacional a través del sistema de transferencias. Se buscó con ellos afianzar la autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales como vehículos complementarios para el gasto público de desarrollo.

En la actualidad se encuentra en estudio una ambiciosa reforma del impuesto a las ventas, la cual será puesta en vigencia antes de finalizar el año. Igualmente, se analiza una serie de medidas en materia de gasto público, que se pondrán en vigencia dentro del mismo periodo.

Aunque es un tanto prematuro adelantar resultados, toda vez que por razones legales las modificaciones realizadas solo tendrán plena vigencia a partir de 1984, el incremento ya experimentado en el recaudo por concepto de impuesto a la renta permite prever resultados plenamente satisfactorios.

Política financiera y monetaria

El país ha mantenido una larga tradición de manejo financiero y monetario, cauteloso pero pragmático. Aunque la actual administración ha continuado esa tradición, debió enfrentar, justo al comienzo de su gestión, una crisis financiera que le obligó a tomar medidas drásticas respecto a la concentración de la propiedad y el crédito de las instituciones financieras. En un periodo muy breve de tiempo se ha podido restablecer la confianza en los mecanismos de intermediación financiera que durante unos pocos años se vieron invadidos por fuertes vientos especulativos. Nuevamente el ahorro privado ha vuelto a ocupar el pri-

mer puesto como instrumento de financiación de los programas de desarrollo. El Congreso estudia actualmente un proyecto de reforma financiera, presentado por el Ejecutivo, que pretende modernizar el sector, adecuándolo a las crecientes necesidades crediticias de la economía, así como dotar al Estado de los mecanismos idóneos para su debida vigilancia y control.

El manejo de la política monetaria, por su parte, ha obedecido al criterio de que los instrumentos monetarios deben contribuir a la recuperación —mediante aumentos en la liquidez y la reducción en las tasas de interés— pero sin que ello signifique expansiones monetarias tales que ejerzan presiones adicionales sobre las reservas internacionales o anulen los logros en materia de reducción de las expectativas de inflación. Estos instrumentos monetarios han tenido que jugar un papel compensatorio para restablecer una demanda agregada fuertemente afectada por la debilidad del sector externo.

Varios son los mecanismos utilizados para incrementar la liquidez de la economía. Está, de un lado, la reducción de los encajes bancarios. De otro lado, la adopción de una postura pasiva en las operaciones de mercado abierto que realiza el Banco Central, lo que ha significado la descongelación de recursos que se han orientado hacia otras formas de ahorro del sistema financiero. Un tercer mecanismo lo constituye el uso del crédito dirigido para atender sectores específicos de la economía, golpeados por la recesión interna y externa. Al finalizar el año se aspira a colocar el crecimiento de los medios de pago alrededor del 22%, proporción que se considera adecuada en razón a la previsible reducción de las presiones inflacionarias y a la contracción de la demanda por dinero, ocasionada por el debilitamiento transitorio de la actividad económica producido por la crisis reciente.

Dentro de una perspectiva de más largo plazo el manejo monetario financiero será guiado por objetivos tales como: a) otorgar una mayor autonomía y capacidad de operación al sistema bancario, mediante la reducción progresiva de los encajes a medida que se reduzca el déficit fiscal; b) lograr menores tasas de inflación, acomodando el crecimiento monetario a la reducción del proceso inflacionario; y, c) la necesidad de generar recursos de ahorro doméstico para financiar, con el concurso del crédito externo, los proyectos contemplados en el plan de desarrollo.

En materia de las tasas de interés, sigue siendo una meta de la Administración el logro de menores niveles reales. Sin embargo, dicho proceso se viene manejando con prudencia y gradualismo, con el propósito de compatibilizarlo con los objetivos cambiarios.

De una parte, resulta claro que frente a un descenso en la inflación y en las expectativas inflacionarias, los niveles altos y la tendencia de las tasas de interés reales, dificultan la recuperación de la actividad productiva doméstica. De otra, las autoridades tienen plena conciencia de que la aceleración de la tasa de devaluación, necesaria para

enfrentar la fase descendente del sector externo, se contraponen al logro de menores tasas de interés domésticas.

Con el propósito de no inducir ajustes súbitos al aparato productivo, ni renunciar al manejo cambiario que se estima conveniente en las actuales circunstancias, se optó entonces por un camino alternativo: aislar al nivel máximo posible el mercado financiero doméstico del internacional, mediante un control más estricto de los movimientos de cambio extranjero. No es ésta una solución novedosa para el país: significa simplemente una aplicación más severa en época de crisis del régimen de control de cambios con que el país cuenta desde hace cerca de veinte años.

Política del sector externo

Son varios los mecanismos que han venido siendo ajustados con el propósito de hacer frente a la difícil coyuntura externa.

Uno de ellos, y tal vez el más importante, es el de la aceleración de la tasa de devaluación, que de un promedio anual del 16% en el pasado año, ascendió a uno de 26% en la actualidad. Tal manejo, conjuntamente con la reducción de la inflación, está logrando ahora afianzar en el mediano plazo, un efecto positivo en términos de la eliminación del actual retraso cambiario.

El segundo mecanismo, al cual ya se hizo mención, es el de un mayor control a la salida de divisas, medida que ha sido aplicada tanto a los giros como a las solicitudes de dólares para viajeros.

Con iguales propósitos, el gobierno llevó a cabo un alza general de aranceles y ha venido aplicando selectivamente el sistema de licencia previa para limitar las importaciones. Si bien creemos que este último mecanismo no resulta conveniente, ni desde el punto de los precios ni de la asignación de los recursos en el mediano y largo plazo, nos parece un complemento transitorio importante para adecuar nuestros egresos a la situación coyuntural de los ingresos corrientes y de capital del país. Como resultado de lo anterior la balanza comercial de Colombia a partir del segundo trimestre de este año ha comenzado a mostrar un cambio radical en su estructura y en el nivel del déficit.

Ahora bien, como consecuencia de algunas de estas medidas y de la situación fronteriza, se generó una presión especulativa de demanda por divisas que se reflejó tanto en una caída anormal de reservas en algunos meses del primer semestre del año, como en una ampliación de la brecha entre la tasa de cambio oficial y la del mercado paralelo. El ritmo de descenso de las reservas, aunque con algunas fluctuaciones, se ha visto ya disminuido y el diferencial de tasas se ha estrechado, hasta que el punto de que hoy la tasa del mercado paralelo solamente excede aquella del oficial en cerca de un 6%.

Estos últimos desarrollos indican tanto la confianza en el sistema cambiario del país, como la bondad de las medidas adoptadas, una vez superada la reacción inicial.

Por último, quisiera referirme a dos políticas adicionales que, aunque de largo plazo, contribuyen notablemente a la situación coyuntural de balanza de pagos. La primera de ellas se refiere a la política de apertura hacia la inversión extranjera, que ya ha comenzado a hacerse efectiva mediante el incremento en el porcentaje autorizado de giros al exterior. La segunda, hace precisamente referencia al tema que hoy nos ocupa: el financiamiento externo.

Como ya lo he insinuado y como ha sido reconocido a nivel internacional, Colombia ocupa una posición privilegiada en materia de endeudamiento externo, gracias al manejo prudente observado durante muchas décadas. En las difíciles condiciones actuales, el país se ha abstenido deliberadamente de presionar el mercado financiero internacional, limitándose únicamente a gestionar los recursos correspondientes a proyectos de infraestructura virtualmente inaplazables.

Sin embargo, Colombia no puede, como no puede ningún otro país en desarrollo, convertirse en exportador neto de capital por periodos prolongados de tiempo. El país requiere asegurar un flujo de recursos externos abundantes y en condiciones atractivas. Ante un auditorio de expertos banqueros, sobra ahondar sobre este tema. Más bien, deseo expresar mi agradecimiento a la banca internacional por renovada fe en Colombia, al habernos suministrado nuevos recursos, recursos frescos, no atados a programas de refinanciación de deuda, que tenderán a normalizar nuevamente el flujo de ahorro externo hacia nuestra economía. También quisiera destacar la especial importancia que este Grupo de Consulta reviste para el país, tanto bajo la óptica del corto plazo, como desde el punto de vista estructural. Las pasadas experiencias han traído consigo contribuciones significativas al perfil de deuda externa que hoy puede exhibir el país como soporte destacado de su política de desarrollo.

Permítanme acá abrir un corto paréntesis para hablarle a la banca comercial. Hasta ahora la banca comercial internacional había ocupado un papel adjetivo en estas reuniones. La Sustancia del Grupo de Consulta había girado alrededor de los organismos multilaterales de crédito y de las agencias bilaterales de cooperación entre gobierno y de exportación. Hoy la situación es distinta y el núcleo de esta reunión se concentra precisamente en el papel que va a corresponderle a esta banca comercial. Sabemos bien que la evolución reciente de la América Latina no ha sido fácil. Por el contrario ha representado un pesado lastre en las relaciones financieras del área y no es todavía clara la manera como el continente normalizará esas relaciones. La América Latina es un grupo regional heterogéneo. Cada caso tiene sus características muy propias. Sus soluciones deberán ajustarse a esas características individuales.

Ese mercado financiero para Colombia, como parte de la América Latina, estuvo severamente limitado en época reciente. Mi país tiene ahora el privilegio de iniciar el proceso de normalización en el uso de las facilidades de la banca co-

mercial. Recientemente completamos una primera operación con lo más representativo de la banca del mundo. Ahora vamos a continuar sobre la base de un programa cuidadosamente estructurado que se presenta a la consideración de ustedes en esta reunión. En ese programa la banca comercial deberá desempeñar un papel prominente.

Se trata de proyectos todos de ejecución prioritaria. Se cubre con ellos un período de cuatro años. En su gran mayoría se trata de proyectos de infraestructura y producción, los cuales tienen vínculos estrechos con los sectores energéticos y mineros y con programas de incremento de la productividad. No se trata de financiación general de presupuesto o de balanza de pagos. Se trata entonces de un programa eminentemente ortodoxo sin las características de financiación de emergencia o de "rescate" que asusta naturalmente a la banca.

Conclusiones finales

Los más recientes indicadores del sector real y del empleo permiten ya vislumbrar un comienzo de recuperación de la economía. Actividades tan importantes como las de bebidas, tabaco, derivados del petróleo y el carbón, plásticos y las industrias básicas de hierro y acero y las metal-mecánicas (con pocas excepciones) presentaban al cierre del primer semestre moderadas tasas de crecimiento. Los indicadores disponibles sobre el clima empresarial muestran claras señas de una mayor actividad. De otra parte, algunos sectores que se han visto afectados por la pérdida de dinamismo de la demanda ya han ajustado sus niveles de inventarios y comenzarán, durante lo que resta del año, a registrar un incremento en sus niveles de producción. Los últimos meses ofrecen indicadores que muestran niveles inferiores de desempleo. La tasa para las cuatro ciudades principales descendió en tercer trimestre con respecto al segundo, revistiendo la tendencia del año 1982 en que se había visto incrementada.

En lo que se refiere al sector agropecuario, los signos de recuperación son todavía más claros. De una parte, el comportamiento muy satisfactorio de los precios internos de los alimentos durante el año se compara favorablemente con años anteriores, alcanzando la tasa de crecimiento más baja de los últimos cinco años. De otra parte, tanto la evolución de las áreas sembradas, particularmente de algodón, como el comportamiento del crédito otorgado al sector garantizan que de un decrecimiento en el valor agregado del 1% registrado el año pasado, el sector pasará a tasas positivas de expansión.

Por su parte, el sector de la construcción, tomado como un sector líder, permite anticipar una recuperación aceptable, a juzgar por las licencias de construcción autorizadas en meses recientes. Adicionalmente, la actividad cuenta con abundantes recursos y una suficiente oferta de insumos básicos, que en el pasado llegó a constituir un cuello de botella para su desarrollo.

La encuesta industrial de expectativas, elaborada por Fedesarrollo, señala para el mes de agosto previsiones de incrementos de la producción en el siguiente trimestre, así como perspectivas de una mejora en la situación económica durante el semestre siguiente. En el mismo sentido operan las expectativas del sector comercial, según los resultados de dicha encuesta.

Todos estos resultados, unidos al hecho de que la fase recesiva de la economía mundial parece ya haber tocado fondo, refuerzan nuestra confianza respecto de la lenta pero segura recuperación de los ritmos tradicionales de actividad del país.

La forma relativamente exitosa como se ha sorteado la crisis nos confirma que la estrategia de ajustes graduales en los diversos frentes es y seguirá siendo la más apropiada, así parezca a veces heterodoxa.

Hemos enfrentado tal crisis sin acudir a medidas extremas y, sobre todo, sin axacerbar el proceso inflacionario. Por el contrario, creemos que la reducción de la tasa interna de inflación, la cual se acerca hoy al 17%, constituye un elemento importante del proceso de ajuste y normalización del sistema económico. Esta tasa ha mostrado un descenso de cerca de diez puntos en los últimos doce meses.

Para finalizar, quisiera enfatizar de nuevo el contexto coherente del actual esquema de política económica, dentro del cual, con el apoyo del sistema financiero internacional y de las agencias multilaterales de crédito, Colombia podrá continuar con su proceso de desarrollo económico y social dentro de un marco de libertades democráticas. En concordancia con su Plan de Desarrollo "Cambio con equidad", el gobierno colombiano presenta ahora a la consideración de la Comunidad Financiera Internacional, representada en este nuevo Grupo de Consulta, el programa de Financiamiento Externo de Colombia para el período 1983-1986. Tengo la certeza de que vamos a contar en los que sigue con el apoyo franco de este importante núcleo financiero.

Muchas gracias.

Paris, 18 de octubre de 1983.