

POLITICA ECONOMICA PARA UN PERIODO DE TRANSICION

Palabras del doctor Eduardo Wiesner Durán, Ministro de Hacienda y Crédito Público,
durante la Reunión Local del Grupo de Consulta para Colombia*

"El mejor antologista es el tiempo".

BORGES

INTRODUCCION

Recuerdo muy bien nuestro anterior encuentro, el lunes 22 de enero de 1979. En aquella ocasión nos preparábamos para lo que sería la décima reunión del Grupo de Consulta. Ahora nos congregamos como parte de la programación de la próxima reunión que tendrá lugar en París a partir del cinco de octubre del presente año. Entre una y otra reunión local del Grupo de Consulta han transcurrido más de dos años. Durante ese período es mucho lo que ha cambiado en la economía colombiana y en la internacional. Por ello creo que es esta una magnífica oportunidad para analizar esos cambios y para apreciar cuál es el estado actual y la perspectiva de nuestra economía.

Objetivos

Pienso que para una audiencia tan selecta como la aquí presente, así como para la opinión pública en general, lo que más interesa en este momento es tener claridad sobre los siguientes tres puntos o interrogantes. Primero, "¿de dónde viene la economía colombiana?". Segundo, "¿cuál es su estado actual?". Y, tercero, "¿cuál es su perspectiva de corto y mediano plazo?".

Este ejercicio, el de analizar los cambios ocurridos en la economía colombiana, no solo es útil porque coloca a los acontecimientos del presente dentro de una perspectiva, sino porque permite precisar algo que a ustedes no se les escapa de ninguna manera, pues saben que es lo fundamental de todo manejo económico. Me refiero a la calidad de la política económica. En toda situación económica, buena o mala, lo que verdaderamente importa es la calidad de la política económica con lo cual se está manejando una determinada situación. Lo que realmente cuenta, en el largo plazo, es asegurar que la política económica cumpla dos requisitos básicos. Primero, ver si ella se ha originado en una interpretación clara y correcta de lo que está ocurriendo en una economía en particular y en el mundo en general. Y, segundo, observar si esa política tiene sentido de dirección y concepción de largo plazo.

Como veremos más adelante, la política seguida por el gobierno desde fines de 1978 satisface ampliamente esos dos criterios de evaluación. Veremos también cómo la actual coyuntura no debe sorprender ni alarmar al país pues ella corresponde a una etapa de un proceso económico que está bajo control y cuyo pronóstico de mediano y largo plazo es favorable.

Perspectiva económica en 1979

Al comenzar el año de 1979 la economía colombiana venía impulsada por lo que había sido su más rápida tasa de crecimiento de la década, 8.8% en 1978. Como tan rápida expansión se originaba primordialmente en el sector externo y como era anticipable y prudente suponer que los muy favorables factores allí existentes desde 1976, no se prolongarían indefinidamente, la formulación de la política económica adoptó, desde un comienzo, el objetivo central de asegurar para los años de 1980 y 1981 una controlada y suave transición a condiciones más normales de crecimiento.

La política económica comprendió que en ese momento lo más importante era diseñar, con la debida anticipación, un esquema para impedir la recesión interna cuando empezara a perder dinamismo el sector externo. De otra parte, hacia falta formular una política cambiaria y de financiamiento externo que protegiera nuestra moneda cuando las reservas internacionales dejaran de crecer y con su descenso expresaran inequívocamente que culminaba la bonanza derivada del sector externo.

En respuesta a esas dos interpretaciones, tanto de la situación como de su perspectiva, se concibió el Plan de Integración Nacional, que, además de cumplir otros objetivos básicos, iría a actuar como instrumento anticíclico y reactivador de la economía. También se diseñó y se puso en práctica un programa de financiamiento externo que desde su concepción se sabía tendría que ser transitorio, utilizado con gran prudencia, y acompañado por un programa gradual de sustitución por mayor financiamiento interno.

Con esta concepción de lo que estaba ocurriendo y de lo que era anticipable que sobrevendría, la política económica entró a dirigir la economía al iniciarse el año de 1979. Pero ocurrió que el sector externo continuó mostrando más vitalidad de la que inicialmente se esperaba. Una improbable semi-helada en el Brasil y otros desarrollos contribuyeron a que ese año fuera particularmente difícil desde el punto de vista de su manejo. Veamos qué ocurrió:

Las reservas internacionales crecieron en US\$ 1.626 millones, lo que representaba un aumento superior al combinado para los dos años anteriores, de 1977 y 1978. Los reintegros cafeteros alcanzaron la cifra récord de US\$ 1.767 millones. Los reintegros por exportaciones menores aumentaron en US\$ 409 millones para un incremento sin precedentes del 47%. Los ingresos por servicios aumenta-

* La reunión se celebró en Bogotá el 10. de julio de 1981.

ron US\$ 388 millones para un incremento del 52%. Y los intereses por rendimiento de las reservas registraron un aumento del 110%.

Frente a estos excepcionales desarrollos la política económica no perdió su rumbo ni el control de la situación. Se sabía que lo que ocurría era transitorio. Los objetivos esenciales de la política no tenían por qué ser abandonados ni sacrificadas las metas de largo plazo. Se procedió, entonces, a controlar y a neutralizar esos cambios para evitar que su desenvolvimiento autónomo se tradujera, ese sí, en un riesgo para la viabilidad del marco general de la política. Fue así como se moderó el ritmo de desembolsos de tesorería para el programa de inversiones públicas del Plan de Integración Nacional, se buscó y obtuvo una aceleración de giros al exterior y, como era lógico y prioritario que así se hiciera, toda la atención se concentró en controlar la inmensa presión inflacionaria. En este esfuerzo se tuvo éxito. Los medios de pago tan solo crecieron en un 24.3% frente 30.3% en 1978 y el índice combinado de precios, aunque llegó al 28.8% superior al de 1978, constituyó un logro especial en vista de las condiciones imperantes.

Debo aclarar, por otra parte, que la moderación de los giros de tesorería para dar cumplimiento al Plan de Integración Nacional no significó ningún retraso para las obras públicas. De todas maneras la programación y la preparación de los proyectos continuó a ritmo normal. Las apropiaciones para inversión aumentaron en un 46% con respecto a 1978 y los giros de inversión fueron de \$ 25.957 millones frente a \$ 20.969 millones en 1978.

Como lo explicó muy bien el señor Presidente, doctor Julio César Turbay Ayala, en su alocución de año nuevo, a fines de diciembre de 1979, el balance económico de ese año fue muy satisfactorio. La economía creció al 5.1% y, lo que fue más fundamental, el brote inflacionario no prosperó.

Llegamos así al año de 1980. Veamos, en síntesis, cuál fue su desarrollo y cómo fue su comportamiento dentro del marco de la política económica diseñada desde el comienzo de la actual administración.

La economía en 1980

Durante el año de 1980 se empezaron a cumplir todos y cada uno de los supuestos sobre los cuales se había construido la política económica. En esencia ocurrió que los índices en casi todos los frentes dejaron de mostrar incrementos y comenzaron a manifestar signos de debilitamiento relativo. El frente del sector externo en su conjunto mostró claras señas de pérdida de dinamismo. Aunque hubo superávit en las balanzas comercial, de servicios y corriente, en todas ellas las cifras absolutas fueron inferiores a las correspondientes a 1979. Las reservas internacionales aumentaron en US\$ 1.300 millones frente a US\$ 1.626 millones en 1979. Las exportaciones físicas de café fueron de 11.1 millones de sacos de 60 kilogramos, mostrando una disminución por primera vez desde 1975.

Por último las exportaciones menores apenas si crecieron en un 7.2%.

Frente al cuadro anterior la política económica puso en plena marcha los mecanismos que tenía preparados desde mediados de 1979. La acción más decidida tuvo lugar en el frente de las inversiones económicas y sociales que contemplaba el Plan de Integración Nacional. Durante 1980 los giros de Tesorería fueron de \$ 41.956 millones frente a \$ 25.957 en 1979, para un incremento sin precedentes de 61.6%. En el frente del sector externo la política económica llevó el ritmo de variación de la tasa de cambio al 15.7%, superior al doble del correspondiente en 1979. De esta manera se quería, primero acercar la tasa de cambio a su nivel de equilibrio de largo plazo y, segundo, estimular las exportaciones de productos no tradicionales.

Al finalizar el año de 1980 su balanza estuvo dentro de los pronósticos previstos. La economía creció al 4.0%. La inflación se moderó descendiendo al 25.9%. Estos índices globales estuvieron acompañados por situaciones difíciles en algunos sectores específicos que enfrentaron los efectos adversos del inevitable proceso de ajuste. Tal es el caso de la industria metalmeccánica, de la industria textil, de algunas ramas de actividad de la industria de alimentos, y en el sector de la construcción de viviendas.

Asimismo, se agudizaron problemas de desempleo, en casos como el de la ciudad de Medellín. Finalmente, aleatorias condiciones climatológicas incidieron para que fuera inevitable un racionamiento eléctrico con los inmensos problemas que ello crea al sector industrial y en la calidad de la vida. Y para terminar de completar el cúmulo de problemas, las economías de los países más industrializados y de Venezuela entraron en franco receso cerrándole a nuestro sector exportador la oportunidad de estimular significativamente el nivel interno de actividad económica.

Con todo y lo preocupante que fueron los desarrollos descritos —y frente a los cuales, como ya se dijo, el gobierno no permaneció como un pasivo espectador— lo importante es tener presente que la situación habría sido peor si no hubiera existido una clara concepción por parte de la política económica sobre qué estaba ocurriendo y por qué ocurría con una u otras características. De nuevo, el punto de fondo es precisar si el proceso de ajuste se mantenía bajo control. La principal conclusión es la de que los hechos están confirmando la bondad de la formulación y de la ejecución de la política económica anticíclica.

Tenemos, entonces, que nada de lo que está ocurriendo ahora, a mediados de 1981, resulta sorprendente para el pronóstico que sobre los desarrollos de la economía había hecho la política económica. Pero obviamente esto no quiere decir, repito, que ella hubiera permanecido pasiva frente a los problemas. Por el contrario. La situación sería realmente grave si no se hubiera contado, desde un comienzo, con programas anticíclicos y con políticas específicas para mitigar los efectos del proceso de ajuste y para acelerar la transición al período de recuperación.

Veamos ahora el caso del presente, el de la actual coyuntura, al comenzar el segundo semestre de 1981.

Coyuntura actual

Con base en lo dicho en los párrafos anteriores tanto sobre la evolución reciente de la economía como en lo que muestran los índices monetarios y del sector real, se llega a la conclusión de que en la actual coyuntura la economía colombiana se encuentra en el centro del periodo de transición o de ajuste que la política económica había anticipado sobrevendría inevitablemente.

En este momento se encuentran en pugna, de una parte, las tendencias declinantes de aquellas áreas fuera de control de la política económica —como son, por ejemplo, las derivadas del precio externo del café y de la recesión mundial— y, de otra, las medidas encaminadas a reactivar la economía y que son el resultado directo de la ejecución del Plan de Integración Nacional y de una política general anticíclica. El efecto combinado de estos dos procesos se expresa a través de un cuadro global muy complejo donde unos índices son alentadores y otros por demás preocupantes. Veamos algunos ejemplos de lo uno y de lo otro.

Primero haré referencia a los factores más preocupantes:

a) La economía mundial, en particular la de los países del grupo de la OECD, tan solo crecerá, en el mejor de los casos, al uno por ciento durante 1981.

b) Conocidas las cifras de excedentes cafeteros a nivel mundial será muy difícil llegar a un nuevo acuerdo sobre cuotas cafeteras cuando se reúnan productores y consumidores en Londres en septiembre del presente año.

c) La economía de Venezuela que tanta influencia tiene en nuestro comercio exterior, no mostrará durante el presente año una rápida recuperación frente al muy lento crecimiento de 1980.

d) Los mercados de exportación de la producción colombiana enfrentan no solo declinantes demandas sino crecientes prácticas proteccionistas.

e) La economía como un todo parece seguir creciendo a un ritmo apenas ligeramente superior al 4.0 por ciento.

f) Aunque el desempleo se redujo durante el primer trimestre de 1981 en comparación con 1980, todavía el índice es muy alto en algunos casos específicos como el de Medellín.

g) El principal motor anticíclico, que es el gasto en inversiones públicas, está enfrentando problemas de financiamiento debido a limitaciones fiscales y de Tesorería.

h) A nivel de sectores específicos el metalmecánico y el textilero aún enfrentan dificultades serias.

Por otra parte, dentro del conjunto de factores favorables e indicativos del proceso de recuperación se destacan los siguientes:

a) Gracias a la política económica seguida desde 1975 el país cuenta con una posición de reservas internacionales

tan sólida que con los 5.300 millones de dólares existentes al finalizar el mes de junio se podría pagar toda la deuda externa, pública y privada. El solo rendimiento de las reservas cubre la totalidad del costo del servicio de la deuda externa. Esta magnífica situación no variará apreciablemente durante el presente año, ni el entrante, y los índices de endeudamiento se mantendrán entre los mejores del mundo aún proyectándolos dentro de condiciones de pérdida de reservas internacionales.

b) Gracias a la previsión de la política económica, que diseñó oportunamente al Plan de Integración Nacional y a un amplio programa de inversiones públicas, el país no enfrenta el proceso de ajuste sin instrumentos reactivadores de la economía. Si hoy no se contara con un programa anticíclico no habría tiempo para improvisarlo y seguramente la recesión prolongada y generalizada sería inevitable. Ante este último desenlace quienes han venido criticando el Plan de Integración Nacional hoy estarían reclamando insistentemente su existencia como esta o la de una alternativa muy similar. En desarrollo del Plan, durante el presente año, los giros hasta mayo tenían un monto de \$ 24.180 millones y excedían en un 65.7% los correspondientes a 1980. Y debe recordarse que en el año pasado tales giros fueron superiores en un 61% a los de 1979. Es decir, el peso del papel anticíclico lo ha venido sosteniendo con gran éxito el Plan de Integración Nacional desde 1980.

c) Como lo sabe la opinión pública, el Plan de Integración Nacional no es sólo un programa anticíclico de inversiones públicas sino que su objetivo principal es el cambio de políticas y la reorganización de prioridades. En desarrollo de nuevas prioridades sectoriales se ha podido dar un extraordinario impulso al sector minero que venía decreciendo desde hace más de diez años. Pues bien, durante 1980 ese sector creció el 7.4%. Y durante el presente año, también por primera vez desde hace varios lustros, la producción interna de crudos dejó de decrecer y aumentó mostrando un fundamental cambio de tendencia.

d) Además de la gran dinámica en la construcción pública en vías e infraestructura básica y de importantes desarrollos urbanísticos en las mayores ciudades del país, el resto del sector constructor, la edificación, empieza a mostrar signos de recuperación. Durante los primeros cuatro meses del presente año se registró un incremento del 19% en el área por construir respecto del mismo lapso de 1980. Y aunque este índice descendió en mayo, existen razones para anticipar que durante 1981 este sector crecerá en términos reales bien sobre los niveles de 1980 y 1970, con importantes efectos multiplicadores sobre el empleo y la industria.

e) Mientras que los índices de precios al consumidor en lo que va corrido del año son muy similares a los correspondientes en 1980, los índices de precios al por mayor, hasta mayo 31, mostraban un crecimiento del 9.3%, dos puntos por debajo del comparable del año pasado. Este hecho sugiere una moderación de la presión inflacionaria.

Aunque al anterior inventario de factores favorables y desfavorables se podrían agregar otros componentes, los hasta ahora mencionados son los principales pues son los determinantes del comportamiento de otros sectores y actividades. Ahora bien, después de comparar un conjunto de factores con el otro conjunto, "¿a qué diagnóstico se llega sobre la actual coyuntura?". La mejor respuesta al anterior interrogante la dio recientemente el señor Presidente de la República, cuando en comunicación dirigida a FENALCO, el 3 de marzo del presente año, dijo:

"La economía colombiana no está enferma. Lo que ocurre es que atraviesa un difícil período de transición y de ajuste durante el cual debe absorber nuevas circunstancias internas y externas, y debe, al mismo tiempo, mantener el control de la presión inflacionaria".

En efecto, nos encontramos en el punto más bajo del período de transición o del período de ajuste. Se trata de una situación transitoria sobre la cual se está trabajando y que no refleja deficiencias estructurales de la economía. Es la inevitable expresión del fin del ciclo expansionista generado en el sector externo.

Frente al anterior diagnóstico surge una obvia pregunta, a saber: "¿cuánto tiempo durará este período de transición?". El responder a ella, me lleva al tercer tema básico de este escrito, el de la perspectiva económica de corto y mediano plazo.

Perspectiva económica de 1981 y 1982

Quizás ningún ejercicio analítico o político está tan lleno de riesgos como aquel de hacer pronósticos económicos, máxime cuando se parte de una situación tan compleja e intrincada como la que hoy vive nuestro país. Sin embargo, tales ejercicios deben hacerse como parte integral de la responsabilidad de formular y ejecutar política económica. Después de todo, el futuro no debe ser simplemente lo que sobrevenga sino lo que resulte de aplicar a un pronóstico la acción deliberada de los instrumentos al alcance de la política económica.

Veamos entonces dos aspectos: primero, qué sucesos se pueden anticipar en el área de los factores exógenos y determinantes de la economía. Y, segundo, con qué acciones específicas enfrentará el gobierno la actual situación y la que se presente en el corto y mediano plazo.

En cuanto a lo primero, lo prudente es anticipar que el sector externo se mantendrá dentro de su actual tendencia declinante. Aún una helada en el Brasil no podría corregir, en el corto plazo, esta situación. Por otra parte, el crecimiento económico de los países industrializados seguiría muy lento durante el balance del año y sólo en 1982 se podrá esperar algo de recuperación.

Es decir, no se debe esperar una reactivación de la economía nacional originada en el sector externo. Por lo tanto, el énfasis de la política económica deberá seguir recayendo en los programas anticíclicos y en la ejecución del Plan de Integración Nacional. El éxito de esta tarea no es-

tá asegurado en un cien por ciento, por razones que a continuación entraré a analizar, pero sí es razonable anticipar que la parte más difícil del proceso de ajuste debería quedar atrás al finalizar el presente año.

¿Cuáles son en este momento los interrogantes o los factores limitantes más serios que enfrenta la economía? ¿Cómo podrían ellos afectar negativamente el proceso de recuperación interna?

Estos factores son dos: el fiscal y el cafetero. El primero, porque restringe el financiamiento al alcance del Plan de Integración Nacional y plantea el riesgo de un terrible dilema. Hacer la expansión con crédito inflacionario o aceptar aún más bajas tasas de crecimiento y de empleo. El segundo factor, el cafetero, ofrece una delicadísima situación y perspectiva si no se llegare a un acuerdo sobre cuotas de exportación cuando en septiembre se reúna en Londres el Consejo Directivo de la Organización Internacional del Café. Tan alarmante posibilidad tendría graves consecuencias sobre el ingreso cafetero con el deprimente efecto que ello significa sobre la demanda efectiva y sobre los mercados internos.

Respecto del problema fiscal, donde preocupa más su perspectiva que su coyuntura, el gobierno presentará al Congreso un conjunto de proyectos de ley que se proponen mejorar parcialmente la disponibilidad de recursos y racionalizar algunos aspectos del lado del gasto y de las transferencias. El informe de la Misión de Finanzas Públicas Intergubernamentales, que dirigió el profesor Richard Bird, será entregado a la opinión pública próximamente, y allí se podrá apreciar cómo el problema fiscal de fondo no es tanto la escasez absoluta de recursos como las inmensas dificultades para controlar y racionalizar los gastos y las transferencias.

En cuanto a la perspectiva cafetera, el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros, con la inteligente, experimentada y decisiva orientación de Arturo Gómez Jaramillo, han venido trabajando intensamente para lograr un acuerdo sobre cuotas y para mantener el mercado con un mínimo de instrumentos de manejo.

Si los dos anteriores interrogantes fueran resueltos en favor de la economía, no habría duda que el proceso de recuperación sería rápido, estable y vigoroso. Pero, ¿qué pasaría si no fuera así? ¿Qué ocurriría si se agravara el problema fiscal y si los precios externos del café se redujeran aún más. Es decir, si no hay acuerdo cafetero sobre cuotas?

Mi respuesta es la de que aún así la economía colombiana no entraría en crisis. Ciertamente se agudizarían algunos de los actuales problemas y el manejo de la política económica se haría mucho más difícil, pero tengo la seguridad de que inclusive esa, la peor de las posibilidades, sería superada finalmente. Y esto no lo digo en cumplimiento nominal del natural optimismo que públicamente siempre tiene que mostrar un Ministro de Hacienda. Lo digo con base en los factores favorables atrás mencionados, los

cuales, aún dentro de la más pesimista hipótesis, estarían trabajando para proteger la economía tanto de una recesión generalizada como de una crisis cambiaria o a un desbordamiento monetario.

Lo que corresponde hacer en este momento es redoblar esfuerzos para asegurar tres objetivos básicos: primero, el pleno cumplimiento del Plan de Integración Nacional; segundo, el logro de un acuerdo cafetero en Londres, en septiembre del presente año; y, tercero, el seguir apoyando con los instrumentos de la política económica, la recuperación de algunas actividades de especial importancia en el sector real. Todo lo anterior lo está haciendo el gobierno y en esa dirección se seguirá trabajando intensamente.

Resumen y conclusiones

La tesis central que he querido mostrar a lo largo de esta presentación es la de que ni la situación actual, ni sus antecedentes, ni el futuro inmediato, son procesos que se hayan desarrollado o que se vayan a desarrollar fuera de un marco general de política económica. Esos procesos han sido anticipados, intervenidos, y hasta donde ello ha dependido de la política económica, sus efectos negativos han sido mitigados o neutralizados, mientras que sus aspectos positivos han sido capitalizados a favor de la estabilidad y el crecimiento de largo plazo.

De no haber sido por la existencia de un marco de política económica definido desde finales de 1978, la economía nacional estaría pasando por una verdadera recesión y su pronóstico sería reservado. Pero eso no va a suceder. La actual coyuntura y sus dificultades son superables. Más adelante, cuando se mire retrospectivamente a los años de 1980 y 1981, será fácilmente apreciable que la política económica del actual gobierno cumplió los dos requisitos a que yo hiciera referencia al comienzo de mi presentación. Es decir, partió de una interpretación clara y correcta de la

realidad y de la perspectiva económica que la rodeaba. Y segundo, tuvo sentido de dirección y concepción de largo plazo. Y, lo más importante, en ningún momento improvisó soluciones, abandonó sus objetivos básicos, o perdió el control de lo que ocurría en la economía.

Señoras y señores:

No era mi intención extenderme tanto como lo hice. Pero me pareció necesario mostrarle al país y a las instituciones y naciones que ustedes representan el balance de la economía colombiana tal como lo aprecia el Gobierno Nacional. Como ustedes se habrán podido dar cuenta, el país no está al borde de ninguna crisis ni de dificultades insuperables. En todo momento la política económica ha mantenido el control de la situación, y si bien es cierto que pasamos por una coyuntura muy compleja, no lo es menos que se cuenta con márgenes de seguridad y con opciones de política para dejar atrás los actuales problemas.

No podría terminar sin expresarle al Banco Mundial y a los países miembros del Grupo de Consulta, el especial agradecimiento del Gobierno Nacional por la excelente colaboración que nos prestan haciendo posible esta nueva reunión del Grupo de Consulta. Yo soy un convencido de las inmensas ventajas que ese ejercicio tiene para Colombia y para todos nosotros los directamente vinculados a la formulación y ejecución de una política económica.

Será un honor y un placer verles de nuevo dentro de tres meses en París. Tengo la confianza de que para entonces podremos decirles a ustedes y al país que nuestra economía continúa su proceso normal de recuperación, y de que, como siempre ha ocurrido en el pasado, la comunidad financiera internacional y las agencias nacionales y multilaterales de desarrollo podrán seguir considerando a Colombia como un ejemplo de estabilidad, seriedad y responsabilidad.

Muchas gracias.