

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
ESTUDIOS DE POSGRADO
POSTGRADO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS

IMPACTO DE LOS PROGRAMAS ECONOMICOS DEL FONDO MONETARIO
INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL DE
COLOMBIA

Trabajo de Investigación presentado por:

Crisanto Orlando TORRES PABON

Como requisito parcial para obtener el título de Magíster en Instituciones
Financieras

Profesor Guía:

Reinaldo LÓPEZ FALCÓN

Caracas, Mayo de 2009

INDICE DE CONTENIDO

Resumen.....	4
1. Introducción.....	6
2. Marco teórico.....	8
3. Método.....	19
4. Análisis de los Datos.....	21
4.1. Análisis de indicadores previstos en los programas de ajuste de los acuerdos con el FMI-1999.....	21
4.2. Desempeño de la economía colombiana tras la suscripción del acuerdo.....	22
4.2.1. Crecimiento económico.....	24
4.2.2. Metas fiscales.....	26
4.2.3. Impacto fiscal sobre la deuda publica.....	27
4.2.4. Metas Monetarias.....	27
4.2.5. Metas Externas.....	27
5. Discusión de los resultados.....	30
5.1. Resultados obtenidos del acuerdo suscrito.....	30
5.2. La economía colombiana frente al escenario sin acuerdo con el FMI.....	32
6. Conclusiones y recomendaciones.....	37
7. Referencias.....	42
8. Anexos.....	43

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Divergencias entre metas y logros del acuerdo.....	23
Tabla 2. Metas del déficit del sector público combinado - % del PIB.....	25
Tabla 3. Meta déficit cuenta corriente de la balanza de pagos- % PIB.....	29

RESUMEN

El propósito de este estudio fue profundizar en el conocimiento de los acuerdos realizados por parte del Gobierno Colombiano con el Fondo Monetario Internacional, de las causas que los motivaron y los resultados obtenidos de su ejecución. El objetivo general fue la evaluación de los acuerdos firmados por Colombia y el Fondo Monetario Internacional entre 1999 y 2005, con el fin de determinar su alcance y su grado de cumplimiento y, mostrar los lineamiento de los nuevos acuerdos así como medir los impactos socio-económicos de los programas concertados frente al desarrollo socio-económico en ausencia de dichos programas.

Los objetivos específicos que se plantearon fueron los siguientes: 1) Analizar las causas por las cuales Colombia busco asesoría y ayuda con el FMI; 2) Analizar las condiciones acordadas entre Colombia y el FMI, incluyendo los objetivos intermedios y los parámetros estructurales; 3) Evaluar la evolución de la economía colombiana sin la existencia del acuerdo con el FMI y, 4) Establecer la efectividad del condicionamiento del programa acordado con el FMI.

Particularmente, se hizo énfasis en establecer los impactos socio-económicos de los acuerdos principalmente el suscrito en 1999, dado que fue el primero con el que el Gobierno de Colombia abrió un camino para la implementación de reformas estructurales que se venían requiriendo a partir de la nueva Constitución Política de 1991.

En su desarrollo se requirió la revisión de cada uno de los acuerdos suscritos y, el establecimiento de las causas o condiciones que llevaron específicamente al Gobierno de Colombia a solicitar recursos al Fondo.

Igualmente, se revisaron las estadísticas oficiales tanto del cumplimiento de los parámetros y metas acordados, así como de la evolución de los aspectos socio-económicos relevantes del país, de los cuales se destaca la flexibilidad con la cual el FMI concedió al Gobierno de Colombia para replantear las metas y compromisos, ante las solicitudes de “waiver” o incumplimiento presentadas por este país.

En las conclusiones se destaca el papel que ha jugado el FMI en la implementación de reformas estructurales en Colombia y, de los acuerdos suscritos sin los cuales no se abrían podido implementar o su implementación hubiese sido mucho más complicada, dados los costos sociales asociados y cuyo costo político resultaba inconveniente para la clase política del momento.

De igual forma, se puso de manifiesto el principal papel jugado por el FMI en cuanto a la consecución de recursos por parte del Gobierno de Colombia, en el sentido de que aunque en ninguno de los acuerdos suscritos se tuvo que recurrir a su desembolso, sirvieron para dar confianza a los inversionistas públicos y privados, nacionales e internacionales, para que se sintieran seguros con sus recursos colocados en este país.

1. INTRODUCCIÓN

Los programas económicos del Fondo Monetario Internacional si bien es cierto son un mecanismo por medio del cual los países miembros acuden a este organismo para conseguir recursos ante eventuales crisis, específicamente de balanza de pagos, con el fin de garantizar la viabilidad de los pagos externos, no son los únicos mecanismos previstos en el convenio constitutivo de este ente internacional.

A pesar de ello es uno de los aspectos que originan mayor controversia en el ámbito académico por las implicaciones que tienen los condicionamientos a que se sujetan estos programas económicos.

En la literatura económica se pueden encontrar muchos artículos en los cuales se analiza la acción del FMI y se cuestionan los mecanismos utilizados por el Fondo para el establecimiento de los acuerdos, de las llamadas “recetas neoliberales del Fondo”, de los dobles condicionamientos a que se ven incurso los países solicitantes por acción de condicionamientos paralelos que conllevan los préstamos de la banca multilateral (Banco Mundial, Birf, etc.), todo esto por las implicaciones y costos que asumen los países solicitantes: costos sociales, económicos, políticos y ambientales.

Este trabajo se ha centrado en el análisis particular del caso Colombiano y de los acuerdos suscritos con el FMI entre 1999 y 2005 para establecer efectivamente los impactos de los programas acordados en el desarrollo socio-económico del país, sus logros, su coherencia y pertinencia ante un mundo globalizado que permean los efectos de crisis económicas de otras latitudes en los países de economías medias, en vía de desarrollo como lo es Colombia.

Para abordar este tema se ha realizado la revisión de cada uno de los acuerdos suscritos, así como se han establecido las condiciones que llevaron al país a acudir al FMI por recursos, se analizaron las variables y parámetros de cumplimiento acordados entre ellos y los registros obtenidos durante los periodos de vigencia de los acuerdos. Cabe señalar que se ha hecho especial énfasis en el primer acuerdo suscrito, el de 1999, ya que fue el acuerdo con el cual se iniciaron los ajustes estructurales buscados por el país contratante.

La importancia de estudiar este tema radica en que nos permite conocer un caso concreto en el cual los acuerdos suscritos entre el país contratante, Colombia, y el FMI, no necesariamente se firmaron ante una crisis o eventual crisis, sino que han sido utilizados para realizar ajustes estructurales que afectan la demanda agregada interna ante las dificultades políticas que implicaba su implementación, dados los costos sociales y políticos de los mismos, así como sirvieron de “seguro” para atraer inversión externa y calmar los mercados financieros internos que venían saliendo de una crisis, es tanto así que esos recursos nunca fueron desembolsados por el FMI.

Algunos aspectos que dificultaron el desarrollo de esta investigación fueron los relacionados con la consecución de la información estadística de variables económicas y sociales que se pretendieron analizar. Desafortunadamente, Colombia no cuenta con unas estadísticas continuas y, se puede evidenciar que algunas variables fueron sujetas de cambios metodológicos de cálculo, por lo cual no se hizo mucho énfasis en ellas y, se tomaron básicamente las cifras presentadas por el mismo gobierno para la presentación de los informes de avance y cumplimiento de los acuerdos.

2. MARCO TEORICO

Para abordar el tema es necesario enmarcarlo dentro de la teoría del comercio internacional, en la cual se establecen las ventajas competitivas de los países como fuerza motora del comercio y, dentro de estas, se consideran las instituciones, las políticas macroeconómicas de los países y la estabilidad y transparencia de las autoridades nacionales como elementos esenciales de una sana inserción en el mercado internacional; la cual se vería reflejada en una balanza de pagos equilibrada y a través de ésta, en el desarrollo económico-social de los países, tal y como lo presenta Tokman (2000) en su escrito sobre Economía Internacional.

En cuanto al tema del desarrollo, un criterio ampliamente admitido, a pesar de las limitaciones que se evalúan más adelante, es el de tomar como índice de desarrollo económico el del ingreso nacional “per capita” o ingreso promedio por habitante. Este es el que resulta de dividir el ingreso nacional total entre todos los habitantes, otorgándole nominalmente a cada uno cierta participación valorada en dinero. Algunos autores definen el área subdesarrollada como aquella que ofrece a sus habitantes un producto final de consumo y bienestar material, inferior al que ofrecen las economías de naciones más desarrolladas. Según esta definición un país subdesarrollado es simplemente lo que en lenguaje corriente se denomina un país pobre.

Es importante destacar otros elementos mediante los cuales se pudiera complementar la determinación del desarrollo y, es la distribución efectiva del ingreso nacional entre los habitantes, es decir, en la mayor o menor nivelación de los ingresos entre la población, con lo cual entramos a un campo más complejo como es el del desarrollo socio-económico, que refleja un problema de política social al considerar el fenómeno del desarrollo de un país.

En documentos recientes de las Naciones Unidas (1996) se insiste, especialmente, en el "desarrollo humano"; medido según la esperanza de vida, la alfabetización de los adultos, el acceso a los tres niveles de educación, así como el ingreso medio de la población, condición necesaria para su libertad de elección. En un sentido más amplio, el concepto de desarrollo humano incorpora todos los aspectos del bienestar de los individuos, desde el estado de salud hasta la libertad política y económica. Según el Informe sobre Desarrollo Humano (Naciones Unidas, 1996) publicado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, "el desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es un medio".

Así pues, que el crecimiento económico debe nutrirse continuamente de los frutos del desarrollo humano, como la mejora de los conocimientos y las aptitudes de los trabajadores, así como de las oportunidades para utilizarlos con eficiencia, traduciendo esto en más y mejores empleos, mejores condiciones para el florecimiento de nuevas empresas y mayor democracia en todos los niveles de adopción de decisiones.

La expresión "desarrollo sostenible" está muy difundida entre los políticos de todo el mundo, si bien el concepto es relativamente nuevo y no se lo interpreta de manera uniforme. A pesar de ser tan importante, el concepto está en plena evolución y su definición se está examinando, ampliando y perfeccionando continuamente entre las relaciones de sus principales componentes - los factores económicos, sociales y ambientales.

De la discusión anterior, queda la conclusión que se deben tener otros elementos adicionales al producto nacional total o al ingreso per cápita para tomar en cuenta al momento de evaluar la efectividad de unas políticas económicas encaminadas a buscar el desarrollo de una economía, dentro del marco de unas acciones concretas acordadas para mejorar los indicadores económicos como los previstos en los acuerdos realizados por los países prestatarios con el Fondo Monetario Internacional.

Cada país establece prioridades diferentes en sus políticas de desarrollo. Los indicadores que miden esos logros se podrían utilizar entonces para evaluar el progreso relativo de los países en materia de desarrollo.

Otro aspecto que es fundamental para abordar el tema es establecer el papel que desempeñan los organismos multilaterales, específicamente el Fondo Monetario Internacional-FMI.

El FMI es una institución monetaria y financiera, multilateral y cooperativa de carácter único, creada conjuntamente con el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Grupo del Banco Mundial-BM: Corporación Financiera Internacional-CFI y la Asociación Internacional de Fomento-AIF) en la Conferencia de Bretton Woods (1944). El acuerdo surgido de esta Conferencia constituyó el primer intento formal para establecer un nuevo orden en las relaciones económicas internacionales, basado en un conjunto de reglas de comportamiento aplicables en la ejecución de las transacciones económicas entre los países miembros¹.

Tal acuerdo se fundamentó en la concepción de que el logro de los objetivos económicos, que se resumen en un mayor bienestar para los países, depende de la promoción de la cooperación monetaria y del funcionamiento ordenado del sistema monetario y de pagos a nivel internacional. En consecuencia, las actividades del FMI se orientan hacia la promoción de políticas y estrategias para el logro de la estabilización y ajuste de las economías individuales, por un lado, y, hacia la operación estable y ordenada del sistema financiero mundial y el crecimiento económico sostenido, por el otro.

Los objetivos del FMI se describen en el artículo I de su Convenio Constitutivo e incluyen además, el fomento de la cooperación monetaria internacional, la promoción de la estabilidad cambiaria en el contexto de un

¹ Disponible en www.fmi.org

sistema multilateral de pagos, libre de restricciones cambiarias, que conspiran contra el comercio mundial y la competitividad; el apoyo a los países miembros en la corrección de desequilibrios externos y, ofrecer un foro internacional de consulta y colaboración para la solución de los problemas monetarios internacionales.

Los países miembros del FMI se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí, a los fines de establecer regímenes cambiarios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio. Específicamente, todo país miembro debe adoptar políticas económicas y financieras orientadas al logro del crecimiento económico sostenido con razonable estabilidad de precios; fomentar la estabilidad económica y financiera, así como también fomentar un sistema monetario ordenado que no tienda a inducir perturbaciones erráticas; evitar la manipulación de tasas de cambio para eludir o retrasar el necesario ajuste de la Balanza de Pagos o para aprovecharse de ventajas competitivas desleales; adoptar políticas cambiarias compatibles con las obligaciones que el impone el Convenio Constitutivo².

El compromiso de adherirse a las normas de comportamiento contenidas en el Convenio Constitutivo da lugar a la responsabilidad esencial del FMI de supervisar y vigilar la observancia de tales normas, lo que además comporta la evaluación y juicio de las circunstancias que podrían razonablemente explicar las desviaciones temporales de tales normas y principios en las que pudieran incurrir los países miembros.

Sin embargo, el carácter internacional de la supervisión no significa que esta responsabilidad del FMI se agota con la sola evaluación del comportamiento de las variables que describen la evolución del sector externo, sino que necesariamente debe cubrir el examen de las restantes variables macroeconómicas, en razón de la interdependencia que existe entre la Balanza de Pagos, el tipo de cambio, el régimen cambiario, la demanda agregada y, en general, las políticas

² Sección 1, Artículo IV, Convenio Constitutivo del FMI

macroeconómicas orientadas hacia la economía interna, particularmente en las áreas fiscal y monetaria.

Esta interdependencia determina además el carácter global de los programas de ajuste macroeconómico, los cuales incorporan componentes de ajuste estructural, en atención al objetivo de alcanzar un crecimiento económico estable y sostenido y, lograr la inserción de las economías de los países correspondientes dentro de la economía mundial.

Un segundo concepto de importancia en el contexto de las funciones y responsabilidades del FMI es el de la condicionalidad. Este término expresa el entendimiento que deben llegar el FMI y el país miembro afectado por un desequilibrio potencial o efectivo de Balanza de Pagos, en torno a las medidas de política que deben ser adoptadas por el país para tener acceso a los recursos financieros del FMI y corregir las causas que determinan el desajuste.

Lo anterior conlleva la observancia de las normas de conducta, establecidas en el Convenio Constitutivo y apunta al reforzamiento de la capacidad de pago del país, para que pueda cumplir con las obligaciones financieras asumidas con el FMI. La condicionalidad es un concepto asociado a la función financiera del FMI, la cual consiste en la provisión temporal de recursos a los países miembros, ofreciéndoles la oportunidad de corregir sus desbalances³.

Desde un punto de vista normativo, las operaciones de asistencia financiera del Fondo podrían ser colateralizadas⁴, aun cuando en la práctica el Fondo no exige la constitución de colaterales. La mayor probabilidad de recuperación de los recursos asignados se asocia más bien a la adopción de un programa de ajustes macroeconómicos aceptable⁵ para el FMI.

³ Artículo I literal v, Convenio

⁴ Sección 3, literal a, Artículo V, convenio constitutivo.

⁵ Un programa de ajustes macroeconómicos consiste en la especificación detallada de las políticas que necesariamente deben ser adoptadas por un país en las áreas externa, fiscal, monetaria y estructural, basado en

Los programas incorporan metas referenciales y criterios de evaluación del desempeño de las medidas de política, definidos con el objetivo de asegurar la adecuación de las políticas adoptadas para lograr una posibilidad equilibrada de Balanza de Pagos, un crecimiento económico sostenido, la exitosa instrumentación de medidas de ajuste estructural y la sincronía entre el desarrollo del programa de ajustes y la disponibilidad de financiamiento.

El Fondo ha reconocido la importancia creciente de los aspectos sociales y que estos no pueden estar aislados de los programas económicos a ejecutar por el país solicitante. Dicho reconocimiento se ha hecho enfático en publicaciones y eventos recientes, donde el diseño e instrumentación de programas, se han enfocado al logro de niveles adecuados de desarrollo económico y social y, ha otorgado una mayor prioridad a la consideración de estos aspectos al cumplir su función de supervisión en un esquema de amplia colaboración con el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

Este enfoque se fundamenta en el principio según el cual, el desarrollo social requiere de una estrategia de crecimiento basada en la estabilidad económica y bajos niveles de inflación.

La estrategia global comprende el logro de la estabilidad económica a través de políticas sostenibles. Ellas incluyen: políticas de ajuste estructural que favorezcan una mejora en la cantidad y calidad de los servicios públicos y de los programas sociales como vía para mejorar la distribución del ingreso y contribuir a reducir los niveles de pobreza; un marco jurídico estable que favorezca la eficiente operación de los mercados y, la participación activa de todos los grupos sociales en la estrategia de desarrollo, de ahí la pertinencia de hablar de impactos socio-económicos de sus programas.

un análisis exhaustivo de los problemas del país, a fin de lograr la estabilidad económica y sentar las bases para un crecimiento económico sostenido.

El Fondo ha prestado atención a la instrumentación de redes de protección social como parte de los programas de ajuste respaldados por él y, al incremento en el monto y calidad de gasto público destinado a programas sociales, todo ello con el objetivo de moderar los efectos adversos, que en el corto plazo, tienen medidas de ajuste sobre los grupos de bajos ingresos. Con este propósito se ha dado entrada a la consideración de etapas en la aplicación de las medidas de ajuste, cuando así lo permiten las circunstancias.

Una referencia obligada para abordar el tema tiene que ver con el “Contexto en el cual Colombia llegó a un Acuerdo con el FMI en 1999”. Al respecto hay que señalar que durante la década de 1980 y parte de 1990, la economía colombiana había tenido buen desempeño económico, creciendo en un promedio de 4,5% anual. No obstante, desde mediados de 1990, comienza a evidenciarse una caída en el crecimiento económico, así pues el progreso alcanzado por casi veinte años, se ve envuelto en un desempleo creciente, y en un aumento de los déficits fiscal y de cuenta corriente. Este deterioro de desempeño había sido resultado en gran parte por choques externos, por la incertidumbre política, la intensificación del conflicto armado interno y, los crecientes desequilibrios fiscales que habían impuesto una pesada carga a las políticas monetaria y cambiaria.

La aprobación de una nueva Constitución Política en 1991, durante la administración de César Gaviria, provocó un incremento en el gasto público; ya que con el nuevo marco legal se obligó a introducir programas sociales que trajo como consecuencia el deterioro progresivo de la situación fiscal en Colombia. Las autoridades también enfrentaban dificultades en la administración fiscal, debido a la creciente participación de los ingresos de destinación específica y, a que los acuerdos de distribución de los ingresos corrientes que mandaba la nueva Constitución Política no habían estado debidamente acompañados de una reducción de los gastos del Gobierno Central.

Si bien, la descentralización fiscal ayudó a consolidar las bases para una democracia a nivel local, no obstante, el gobierno central continuó asumiendo responsabilidades respecto al gasto en general, lo que suponía transferir una significativa proporción de sus recursos.

Un aspecto que se debe tener en cuenta, es que Colombia había iniciado un importante programa de reformas estructurales en la primera mitad de los años 90, enfocado hacía la liberación del sistema financiero y del comercio exterior y, hacia el aumento de la participación del sector privado en actividades económicas claves. En 1990 se implementó una importante reforma laboral, la cual se extendió en 1996 a la mayoría de los contratos de los servidores públicos.

Entre tanto, para promover la participación del sector privado en actividades económicas claves, las autoridades otorgaron concesiones dirigidas a la operación de proyectos de infraestructura (construcción, vialidad, entre otros). Al tiempo que, empresas públicas de alta envergadura, como lo son las de telecomunicaciones, energía y minería, fueron privatizadas. Es por ello que para 1993 ya, se había creado un sistema privado de pensiones, basado en la capitalización individual, como una alternativa al sistema, manejado por la administración de la seguridad social.

Igualmente, se habían introducido algunas reformas para impulsar la Inversión Extrajera Directa, especialmente exitosas en los sectores petroleros y financieros.

Para 1998 y 1999 la situación económica se había deteriorado sensiblemente, principalmente como resultado de una serie de choques externos. Los ingresos por exportaciones se redujeron debido a una fuerte caída en los precios de los productos básicos y a las dificultades económicas de algunos países vecinos. La turbulencia en los mercados financieros internacionales y la creciente preocupación sobre la sostenibilidad de los déficits fiscal y externo de Colombia,

habían conducido a episodios de presión contra el peso, de salida de capitales y pérdidas de reservas.

En respuesta, las autoridades anunciaron un paquete económico en septiembre de 1998 para controlar el gasto público y permitir una devaluación de 9 puntos porcentuales de la banda cambiaria. Estas medidas y la declaración de una emergencia económica para enfrentar la fragilidad del sector financiero, estabilizaron el mercado cambiario y facilitaron una disminución de las tasas de interés nominales y reales desde noviembre de 1998.

Para el primer semestre de 1999, el Producto Interno Bruto (PIB) había caído un 6,7%, comparado con el del año anterior. Después de una ligera caída en los seis meses anteriores; se esperaba, ese mismo año que el PIB real se contrajera un 3,5%. Por su parte, la tasa de desempleo aumentó al 20% en el segundo semestre, cuando había cerrado en un 16% en 1998.

La tasa de inflación de 12 meses, sin embargo, se había reducido a un dígito desde un promedio de 22% observado en los 30 años anteriores. La depreciación real de peso del 24% año por año hasta agosto de 1999, había contribuido a un importante crecimiento de las exportaciones no tradicionales a los países industrializados ese año, pero hubo una fuerte reducción en las exportaciones a los países del Pacto Andino. La balanza comercial pasó a tener un superávit en los primeros 8 meses de 1999, después de haber sido deficitaria un año antes, reflejando sobre todo el efecto en las importaciones de la contracción de la demanda doméstica y la significativa depreciación real del peso.

Tal y como se mencionó más arriba, el sector financiero se fue deteriorando notablemente desde finales de 1996, afectando particularmente las cooperativas financieras y los bancos públicos, a medida que las debilidades existentes en la supervisión se habían exacerbado por el empeoramiento del ambiente económico. Tres instituciones medianas de crédito habían sido intervenidas por las autoridades

y, diez pequeñas habían sido cerradas. Las instituciones especializadas de crédito hipotecario se habían visto afectadas por el incremento en las tasas de interés en 1998 y, por una reducción en los precios de los activos.

Poco tiempo después de posesionarse en agosto de 1998, la administración Pastrana tomó medidas para responder a las apremiantes dificultades económicas y financieras. Entre las medidas adoptadas se encontraban: recortes de gasto, la ampliación de la base del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el incremento de los impuestos sobre los combustibles y la introducción de programas para fortalecer la recolección de impuestos y combatir la evasión y el contrabando. En noviembre de 1998, se declaró la emergencia económica bajo la cual se introdujo un impuesto del dos por mil (2^o/oo) a las transacciones financieras para ayudar a costear programas de alivio a los deudores hipotecarios y para fortalecer los bancos públicos y las cooperativas financieras.

Dentro del contexto del plan de desarrollo (1999-2002), el cual se aprobó en mayo de 1999, el problema fiscal de la nación se quiso tratar a través de un sistema de descentralización fiscal que pretendía aumentar la eficiencia del gasto fiscal, se buscó reducir los ingresos a los entes territoriales “preasignados”, los cuales establecían la constitución política, y, se establecieron incentivos para la inversión privada en los sectores mineros y petroleros en el país.

A pesar de estas medidas, la posición fiscal se debilitó en 1999, debido principalmente a la recesión económica que afectó adversamente los ingresos fiscales y, también como consecuencia de las mayores necesidades de gasto derivadas de un desastre natural, un terremoto que afectó la principal región productora de café iniciando ese año.

Las presiones cambiarias resurgieron en junio de 1999, después de un período de relativa calma que había facilitado una mayor holgura en la política monetaria y una reducción en las tasas de interés reales. La banda cambiaria fue

devaluada en un 9% y, a su vez, ampliada de 7 a 10% a cada lado del punto medio, con lo cual se establecieron las condiciones coyunturales antes acudir al FMI.

3. METODO

Los programas económicos acordados con el Fondo Monetario Internacional-FMI aunque prevén acciones tendientes a ajustar las economías, también contemplan la generación de condiciones de crecimiento y desarrollo económico de los países.

El FMI efectúa un seguimiento a la evolución de las medidas económicas y financieras de sus países miembros, así como también ofrece asesoramiento de política a los países y, concede préstamos a sus miembros que enfrentan problemas de balanza de pagos, no solo con fines de financiamiento temporal, sino también en respaldo de medidas de ajuste y de reformas que contribuyan a corregir los problemas fundamentales de esas economías.

Colombia acudió por recursos al FMI en tres ocasiones: en 1999, en el 2002 y en el 2005.

¿Qué motivó a este país para acudir por recursos al FMI?; ¿Realmente las metas y parámetros acordados entre Colombia y el FMI estaban en concordancia con las causas que motivaban haber acudido al Fondo?; ¿Cuál fue la evolución de la economía y cuáles fueron los impactos que se registraron en aspectos socio-económicos del país?

Estas preguntas se dilucidan en esta investigación permitiendo establecer las características de estos créditos y sus impactos lo cual puede servir para futuras negociaciones entre Colombia y el FMI.

El estudio se desarrolla para el caso Colombiano y está centrado en los tres acuerdos de derechos especiales de giro suscritos con el FMI entre 1999 y 2005.

La hipótesis básica de trabajo parte de la interdependencia entre la balanza de pagos, el tipo de cambio y, el régimen cambiario, por una parte, y la orientación de la política macroeconómica interna o la gestión de la demanda agregada, por la otra.

Esta investigación se clasifica como descriptiva, *expost*, evaluativa y transaccional y, en su desarrollo se recurre a la revisión documental de los acuerdos suscritos entre la República de Colombia y el FMI, en el periodo de análisis y sus inmediatos antecedentes.

Una vez recopilada esta información se analiza la situación problema que presentaba el país prestatario que lo llevó a acudir por financiamiento ante el FMI.

Igualmente, se detallan específicamente los criterios de ajuste concertados entre el FMI y las autoridades Colombianas, con el análisis de los parámetros de medición de cumplimiento contenidos en el Acuerdo o “Carta de Intención”, que permitirían a los contratantes evidenciar el avance en el cumplimiento de los mismos⁶.

La evaluación de los registros de los diferentes indicadores económicos reportados por el país contratante así como, de las variables no económicas consideradas permiten establecer la evolución de los ajustes propuestos y determinar sus desviaciones frente a las metas, de tal manera que se estableció el impacto que los acuerdos realizados con el FMI contribuyeron para sentar las bases del desarrollo económico-social del país estudiado.

⁶ En el anexo 1 se presentan los parámetros y variables contenidas en el acuerdo de 1999. Igualmente se pueden consultar los acuerdos 1999, 2002 y 2005 en su integridad en www.banrep.gov.co

4. ANALISIS DE LOS DATOS

4.1. ANÁLISIS DE INDICADORES PREVISTOS EN LOS PROGRAMAS DE AJUSTE DE LOS ACUERDOS CON EL FMI-1999

Consistente con los propósitos y objetivos del programa buscaría restablecer el crecimiento del PIB real en el año 2000 al 3% e incrementarlo al 5% en el año 2002, mientras se reducía la inflación del 10 al 6%. El déficit de cuenta corriente, el cual se esperaba que cayera a 1,3% del PIB en 1999, aumentaría 2,4% del PIB en el 2000 y se mantendría un poco por encima del 3% del PIB en los años 2001 y 2002. Estos déficits podrían ser mantenidos en el mediano y largo plazos a través de financiamiento e inversión extranjera directa.

Sobre esta base la deuda externa colombiana se estabilizaría en aproximadamente entre el 43 y 44% del PIB. Las reservas internacionales netas se esperaba que se mantuvieran por encima del equivalente a cinco meses de importaciones de bienes y servicios no factoriales y, alrededor de una y media vez la deuda externa de corto plazo del país, incluyendo la parte corriente de la deuda de largo plazo, durante el periodo del programa.

Para el mediano plazo, el plan fiscal preveía una fuerte reducción del déficit del SPNF (Sector Público No Financiero) al 3,6% del PIB en el año 2000, 2,5% en el 2001 y, al 1,5% en el año 2002, después de tener en cuenta los gastos adicionales en programas sociales, los cuales se enfocarían básicamente a programas de asistencia directa a los miembros más vulnerables de la sociedad complementados con un programa de inversiones en infraestructura con alta participación de mano obra, como mecanismo temporal para aumentar el empleo.

El notable ajuste fiscal programado para el 2000 se obtendría principalmente mediante una fuerte reducción del gasto del Gobierno Central excluyendo pagos de

intereses, una política de contención, reformas pensionales y, el fortalecimiento de los programas de recaudación de impuestos.

Se suponía que estos acuerdos de ajuste fiscal serían la base sólida para la implementación del programa con el FMI, con las reformas tempranas que apoyarían el esfuerzo fiscal. Sin embargo, sería necesario algún tiempo para que todas las reformas estructurales fuesen efectivas y produjeran ahorros fiscales. Mientras tanto, los recursos provenientes de las “Privatizaciones” serían utilizados para asegurar el financiamiento apropiado del déficit fiscal.

Sobre esta base y, con la reducción programada del déficit, la deuda del sector público (doméstica y externa) se estabilizaría en 35% del PIB durante el periodo del programa y disminuiría ligeramente más adelante. Durante el curso del programa, el uso de financiamiento interno por parte del sector público se reduciría con el fin de ayudar a proveer recursos para la recuperación de la actividad del sector privado.

4.2 DESEMPEÑO DE LA ECONOMIA COLOMBIANA TRAS LA SUSCRIPCION DEL ACUERDO

El propio Fondo realizó una comparación entre las metas acordadas y los resultados obtenidos en este Acuerdo. En la tabla 1 se muestran las principales divergencias entre metas y logros en las principales variables consideradas en el Acuerdo.

Tabla 1. Divergencias entre metas y logros del acuerdo⁷

⁷ FMI, Staff Report, Appendix VIII: Colombia: The EFF, December 1999 – December 2002 y Estadísticas Macroeconómicas Banco de República de Colombia

TABLA 1.DIVERGENCIAS ENTRE METAS Y LOGROS DEL ACUERDO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit del sector público combinado (% del PIB) programado en 1999	5,9	3,5	2,4	1,5	2,5	2,1	2,5	2	1,3	
Incluyendo todas las revisiones (hasta enero del 2002)	5,9	3,6	3,3	4,1	2,8	2,5				
Resultado	5,5	3,4	3,2	3,6	2,8	1,3	1,2	0,8	0,8	1,0
Crecimiento real del PIB Programado en 1999	-3,5	3	3,8	4,8	2,8	3,3	4	4		
Resultado	-4,2	2,7	1,4	1,9	4	4	5,7	7	8,2	2,5
Inflación IPC Programado en 1999	11,0	10,0	8,0	6,0	5,9	5,5	5,0	4,0		
Resultado	9,2	8,7	7,6	7,0	6,5	5,5	4,9	4,5	5,7	7,7
Cambio reservas internacionales netas (US\$ millones) Programado en 1999	-750	744	326	323						
Resultado	-316	869	1.167	188	-186	2.543	1.723	27	4.712	2.633
Deuda (%del PIB) Externa total, programada en 1999	41,3	43,1	43,6	44,3						
Resultado	45,3	46,7	48,1	52,8	45,9	36,8	31,2	28,7	30,2	29,2
Deuda Pública, programada en 1999	34,2	34,1	33,8	34,0						
Resultado	42,2	47,2	50,5	55,0	55,9	52,7	47,8	46,4	46,6	44,6

FMI, Staff Report, Appendix VIII: Colombia: The EFF, December 1999 – December 2002 y Estadísticas Macroeconómicas Banco de República de Colombia

- incluye bonos emitidos para capitalizar banca pública

A continuación se expone en detalle la evolución de las más importantes variables macroeconómicas que sirvieron de criterio técnico para suscribir el acuerdo con el FMI.

4.2.1. Crecimiento Económico

En el acuerdo se estableció que la economía retomarí­a la senda del crecimiento superando la recesión de 1999. Se esperaba crecer a tasa superiores al 3%, hasta alcanzar el 4,8%, en 2002. Como se observa en la tabla 2, estas metas, que no son condicionantes del acuerdo, no se cumplieron y de una leve recuperación en 2000, al crecer la economía 2,7% real, en los años subsiguientes estas tasas se desaceleraron, siendo de 1,4% en el 2001 y de 1,5% para el 2002.

Tabla 2. Metas del déficit del sector público combinado⁸ - % del PIB

Para el logro de las metas de crecimiento, el memorando de políticas económicas de 1999 suponía que la inversión total llegaría al 22% del PIB en el año 2002 y que la inversión privada se duplicaría hasta alcanzar el 15% del PIB. De acuerdo con los estimativos del FMI, en 2002 el coeficiente de inversión total fue inferior al 14% y el de la inversión privada menor al 7% del PIB⁹.

Estas circunstancias se explican, además de las difíciles circunstancias internacionales y de las condiciones internas de deterioro del orden público, por la ausencia de una estrategia efectiva de impulso al desarrollo productivo y competitivo de la economía nacional, de tal forma que las metas propuestas no pasaban de ser “buenos deseos”, sin apoyo real en el diseño y materialización de políticas dirigidas a fortalecer el crecimiento de la economía.

A finales de 2001, las autoridades económicas y el FMI, revisaron hacia abajo las metas de crecimiento del PIB, estableciendo para el 2001 una tasa de crecimiento del 2% y para el 2002 del 3%, ya que las perspectivas en las variables que jalonarían el crecimiento, como la dinámica de las exportaciones, la recuperación de la demanda y la inversión privada, se habían venido a menos.

⁸ FMI y Conpes 3213 y Estadísticas Macroeconómicas Banco de Republica de Colombia

⁹ FMI, “Staff Report for the 2002 Article IV Consultation and Request for Stand-by Arrangement”, table 10, december 6, 2002.

TABLA 2.METAS DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO COMBINADO - % DEL PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Acuerdo inicial 1999	-6	-3,5	-2,4	-1,3	-2,5	-2,1	-2,5	-2		
Revisión agosto 2000		-3,6								
Revisión febrero 2001			-2,8	-1,7						
Revisión diciembre 2001			-3,3	-2,6						
Acuerdo Stand-By 2003 y 2005				-4,1	-2,8	-2,5				
Observado	-5,5	-3,3	-3,2	-3,6	-2,6	-1,3	-1,6	-2,0	-1,6	-1,4
Diferencia Acuerdo-Observado	0,6	0,3	0,2	0,5	0	1,2	0,9	0		

FMI y Conpes 3213 y Estadísticas Macroeconómicas Banco de República de Colombia

4.2.2. Metas Fiscales

En el acuerdo inicial, en 1999, se propuso reducir el déficit del sector público combinado del -5,9% del PIB en 1999 al -1,3% del PIB en el año 202. Este ajuste estaba soportado en algunos cambios estructurales, plasmados a través de reformas tributarias (ampliando tasas y bases de recaudo), en reducciones importantes en el nivel del gasto y en una mayor dinámica en el crecimiento de la economía¹⁰.

Como se aprecia en el cuadro 2, las metas de déficit se fueron aumentando en cada revisión del FMI, en vista de que no se podían cumplir por múltiples razones, entre las cuales vale la pena destacar las siguientes: a) el crecimiento económico no fortaleció los ingresos tributarios, en vista de sus bajas tasas; b) se esperaba un mayor ajuste en las finanzas de gobierno nacional central, el cual no representó dada la inflexibilidad en la mayoría de los rubros del gasto; y c) los efectos generados por un mayor nivel y servicio de la deuda pública total.

En estas circunstancias, a excepción del primer año del acuerdo, en los tres siguientes la meta de déficit público se incumplió. Para 2001, se tenía una meta de -2,4%, la cual se aumentó en las revisiones efectuadas, para quedar en -3,2% del PIB. Para 2002, se habían registrado tres revisiones hacia arriba, frente al acuerdo de 1999 que consignaba un déficit de 1,3% del PIB. Esas se presentaron en 2001 y finalizaron en enero de 2003 con el nuevo acuerdo, en el cual se esperaba que el déficit combinado fuera de -4.1% del PIB, y cuando se supone que se tenía conocimiento del déficit observado a diciembre de 2002.

Lo cierto es que, entre 1999 y 2000, según la información del FMI, los ingresos por impuestos del sector público combinado apenas crecieron en 0,5% del PIB, aunque luego, y hasta el 2002, debe reconocerse que aumentaron en cerca de otros dos puntos adicionales del producto. Sin embargo, entre 1999 y 2002, el gasto corriente del gobierno central, excluidos los pagos de intereses, aumentó, en lugar de restringirse, del 17,3% al 17,9 del PIB. En ese periodo, lo que se contrajo fue la inversión pública. En estas condiciones, el déficit del gobierno central, al finalizar 2002, era del 6,5% del PIB, un resultado más desfavorable que el que se había registrado en los años previos¹¹.

Las cifras anteriores indican que la inflexibilidad del gasto público, particularmente en el gobierno central, no permitió ejecutar el ajuste propuesto e hizo necesario que, dentro del acuerdo de 1999, el gobierno colombiano y el FMI se vieran obligados a reprogramar las metas de déficit hacia cuantías cada vez mayores. Lo que esto muestra realmente, es que el ajuste fiscal, tan pregonado, no se estaba

¹⁰ Véase la Ley 617 o “Ley de saneamiento fiscal de las entidades territoriales” y el acto legislativo 01 con el que se desvincularon transitoriamente las transferencias de los ingresos corrientes de la nación.

¹¹ La información estimada del Informe del FMI, antes citado, cuadros 2 y 3

produciendo y que las nuevas metas exigían un aporte cada vez más alto del resto del sector público (y de las utilidades transferidas por el Banco de la República), en términos de excedentes y suscripción de títulos TES, para que el gobierno central lograra financiar sus crecientes desequilibrios.

4.2.3. Impacto Fiscal sobre la Deuda Pública

Las metas pactadas inicialmente se fueron ampliando, en la medida en que no se logró el ajuste que se requería en el sector público combinado, principalmente en las finanzas del gobierno nacional central. Estas modificaciones en las metas fiscales se han reflejado de manera dramática en el aumento en los niveles de la deuda del sector público.

El saldo de la deuda pública total, que se esperaba se estableciera en 34% del PIB para los años del acuerdo, no se logró y, por el contrario, fue en aumento cada año, a tal punto que, para 2002, representó 55% del PIB (Tabla 1). Este es un nivel que causa alarma y sobre el cual las autoridades económicas deben tomar acciones de fondo para estabilizarlo y evitar que la deuda se vuelva insostenible en el futuro.

Aparte que el déficit público ha presionado sobre los saldos de deuda, en 2002, la dinámica de la tasa de cambio, que llevó a una devaluación del 25% nominal, incidió de manera importante sobre su variación.

En todo caso, tras los resultados que muestran estas cifras, subyace una discusión de orden metodológico. El problema de la deuda está centrado en el gobierno nacional central, el cual explica el 75% de la deuda pública total. En esas condiciones, el cálculo de la sostenibilidad de la deuda para el agregado de todo el sector público implica esconder parte de la deuda, toda vez que, en la consolidación, desaparece la deuda entre entidades públicas.

4.2.4 Metas Monetarias

En el campo monetario, inicialmente en el acuerdo de 1999 se establecieron los criterios de desempeño y las metas indicativas para los saldos de los activos internos netos¹². Estas cifras se especificaron hasta finales del 2000, debido a la adopción por parte de Colombia de la metodología de inflación objetivo, hecho que implicó el establecimiento de metas de inflación trimestrales.

A través de su política de inflación objetivo, el Banco de la República ha logrado cumplir con las metas de inflación acordadas, a excepción de la fijada en 2002, cuando se había fijado una meta anual de 6% y el resultado fue cercano a 7%.

4.2.5. Metas Externas

¹² Entendidos como la diferencia entre la base monetaria y las reservas internacionales netas del Banco de la República valoradas en pesos a una tasa contable.

En el ámbito del sector externo, el acuerdo de 1999 contemplaba tres temas: el logro de un determinado nivel de reservas internacionales, la evolución del saldo de la balanza de pagos y el régimen de la tasa de cambio.

Desde el acuerdo firmado en diciembre de 1999, el establecimiento de metas para las reservas internacionales netas ha sido de interés constante en los memorandos y en las revisiones técnicas realizadas con el Fondo. Las metas establecidas se sobrepasaron gracias al esquema cambiario por medio de dos fuentes: de un lado el Banco Central ha acumulado reservas internacionales sin incidir directamente en las expectativas del mercado cambiario y, de otro lado, a los intereses obtenidos por esas reservas. En cuanto al régimen cambiario, el mercado de divisas ha sido estable desde que se implantó el régimen de tasa de cambio flotante y, ha dependido principalmente de lo que ocurra con las exportaciones e importaciones, de los flujos de capital (inversión extranjera y financiamiento externo privado y público), la liquidez del mercado bancario y los cambios en las posiciones propias del mercado interbancario; y, claro esta, del diferencial de tasas de interés interna, mecanismo con que el emisor cuenta para afectar el comportamiento de la tasa de cambio.

En vista del bajo crecimiento económico registrado en el periodo 1999-2002, la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un desbalance menos pronunciado que el que fue establecido como meta con el FMI. Esto se explica por la caída en el ritmo de las importaciones, que están muy ligadas al ciclo económico. Como se aprecia en la tabla 3, para 1999-2000 la cuenta corriente mostró un superávit de 0,8% del PIB y déficit inferiores al 2%, para 2001 y 2002.

Tabla 3. Meta déficit cuenta corriente de la balanza de pagos- % PIB¹³

Lo anterior significa que la cuenta corriente se comportó mejor de lo previsto por el gobierno.

Gracias al parcial cumplimiento de las metas en el frente externo, la vulnerabilidad externa de la economía colombiana, a juicio del FMI y del gobierno, es relativamente baja (la relación entre reservas internaciones netas y los pagos de deuda externa programados para el 2002 excedía el 100%), lo que garantizaría el acceso al financiamiento externo con menores Spreads de los bonos, a pesar de la turbulencia en los mercados de capitales internacionales y de las dificultades financieras enfrentadas por algunos países de la región¹⁴.

¹³ Fuente: Memorando técnico de entendimiento, diciembre 3 de 1999, y Banco de la República, agosto 22 de 2000, febrero 23 de 2001 y diciembre 20 de 2001 y Estadísticas Macroeconómicas Banco de República de Colombia

¹⁴ Memorando de política económica, diciembre 2 de 2002.

TABLA 3.META DÉFICIT CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS-% PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Acuerdo Inicial 1999	-1,3	-2,4	-3,1	-3,2						
Observado	0,8	0,8	-1,5	-1,9	-1,2	-0,8	-1,5	-1,9	-2,9	-2,9
Diferencia Acuerdo – Observado	2,1	3,2	1,6	1,3						

Fuente: Memorando técnico de entendimiento, diciembre 3 de 1999, y Banco de la República, agosto 22 de 2000, febrero 23 de 2001 y diciembre 20 de 2001 y Estadísticas Macroeconómicas Banco de República de Colombia

5. DISCUSION DE LOS RESULTADOS

5.1 RESULTADOS OBTENIDOS DEL ACUERDO SUSCRITO

Para establecer los resultados y la efectividad del Acuerdo suscrito entre Colombia y el FMI, hay que sincerar los objetivos que se buscaban por parte del Gobierno Nacional.

En este sentido es necesario considerar que el ajuste fiscal previsto por los agentes económicos de la época requería condiciones políticas para su concreción y fue allí donde entró a jugar el Acuerdo con el FMI y los créditos con la banca multilateral.

En esta parte se podían diferenciar las consecuencias externas de las internas.

En cuanto a las primeras, el Acuerdo servía para tranquilizar los mercados financieros internacionales. En cuanto a las segundas, el Acuerdo servía para presentar las reformas fiscales, que tenían un costo político alto por los intereses que se afectaban, como una necesidad para mantener relaciones económicas normales con la comunidad financiera internacional, la cual venía manifestando, a través de la opinión de las firmas calificadores de riesgo, que la inestabilidad financiera de la economía colombiana venía aumentando debido a sus desequilibrios macroeconómicos.

Dichas firmas comenzaron a producir estas alertas desde el momento mismo de la crisis del sudeste asiático en junio de 1997, lo que generó dudas sobre la estabilidad de los mercados emergentes entre los cuales se encontraba Colombia. Ya en 1998 se bajó la calificación riesgo-país en los mercados internacionales lo que amenazaba con la pérdida de la tradición de ser Colombia un país sólido financieramente y pagador cumplido de las acreencias externas. Ello se reflejó en una fuga de capitales privados y, en un aumento en las dificultades para el acceso a los mercados financieros internacionales.

Una vez logrado el Acuerdo, los mercados financieros de capitales se tranquilizaron y se restableció el acceso a los mismos, porque, de una parte, se garantizaba que se adoptarían las políticas macroeconómicas necesarias para restablecer los equilibrios perdidos. Se debían cumplir metas trimestrales en este sentido, a las cuales estarían sujetos los desembolsos de los recursos del FMI. De la otra, porque permitía disponer de un colchón de recursos (financiado con los recursos prestados por el FMI) para el pago de las acreencias externas, en caso que el deterioro externo consumiera las reservas internacionales del país.

La pérdida de las reservas se podía producir a pesar del logro de los equilibrios macro, si se presentaba una fuga masiva de capitales de manera simultánea con un cierre de las fuentes de acceso de financiamiento internacional para el sector público. Esto podía pasar, por ejemplo, si el "boom" de la economía estadounidense se frenaba abruptamente afectando los mercados de capitales.

Existían señales que apuntaban en esa dirección, como por ejemplo las declaraciones de Alan Greenspan, presidente del Federal Reserve Bank de los Estados Unidos (el banco central), para aumentar las tasas de interés norteamericanas con el objeto de "desinflar poco a poco la burbuja financiera" sobre el valor de los activos financieros.

En Colombia existió una fuga de capitales del orden de los US\$ 6.000 millones. Nada garantizaba que los capitales privados no se siguieran fugando y que el gobierno nacional no continuara teniendo acceso al endeudamiento internacional. Era posible que el país se viera abocado a una crisis cambiaria. Si ello no fuera así ¿para qué se negoció un Acuerdo con el FMI?. Como se sabe, los acuerdos con dicho organismo son para conjurar ese tipo de crisis.

En esta dirección, el Acuerdo, desde lo financiero, tuvo como objetivo permitir que los inversionistas externos se aseguraran que existía la liquidez necesaria para financiar su salida garantizando de paso la estabilidad de la tasa de cambio, de tal forma que la ganancia financiera se conservara al ser revertida a divisas. Si el dólar se devaluaba los inversionistas con los mismos pesos comprarían menos dólares y por tanto tendrían una pérdida financiera al intentar remitir sus ganancias al exterior.

En cuanto a la afirmación que el Acuerdo que se suscribió con el FMI se hizo para facilitar la salida de los capitales se aprecia en las condiciones del préstamo, que curiosamente no aparecieron en el texto del Acuerdo divulgado a la opinión pública, las cuales rezaban textualmente así (Ministerio de Hacienda 1999c):

"Condiciones del Préstamo: Las autoridades pueden hacer uso de la cantidad solicitada (de recursos) de acuerdo con el cronograma establecido excepto en el momento en que Colombia:

"Incurra en atrasos en los pagos externos del sector público.

"Imponga o intensifique restricciones sobre los pagos y transferencias de las transacciones internacionales corrientes".

Este último punto hace referencia a que no se podían introducir restricciones a transferencias de recursos que se hicieran hacia el exterior para remunerar a los acreedores o inversionistas extranjeros. Y para facilitar el cumplimiento de tales transferencias los recursos del FMI tomaban la forma de una especie de derecho de sobregiro. Esto significaba que estarían disponibles para cubrir las obligaciones financieras del país, pero no lo estarán para financiar los gastos del gobierno.

Esta conclusión se desprende de una de las condiciones del Acuerdo (y que paradójicamente tampoco apareció en el Acuerdo divulgado), que reza que los recursos se destinarán "Para fortalecer las reservas internacionales del Banco de la República para atender compromisos de corto plazo y garantizar la estabilidad cambiaria del país". Es decir son recursos de tesorería contra los cuales se pueden hacer giros para garantizar las obligaciones financieras indicadas atrás, pero no son recursos que se puedan destinar para financiar el Presupuesto Nacional, de

manera que tales recursos no podían financiar hospitales, acueductos, programas contra la pobreza, escuelas, etc. En este sentido queda claro y explícito que el acuerdo no se enfocó desde un punto de vista social, por lo cual los costos de los desequilibrios financieros originados en la crisis bancaria privada, se transfirieron directamente a la población vía mayores impuestos.

Un indicio adicional, que indica que las políticas que se derivaban del Acuerdo estaban dirigidas a permitir la rentabilidad del capital financiero, era la condición que allí se estableció de buscar un "freno al gasto público diferente al pago de intereses" (subrayado por el autor).

Esta cláusula se puede entender como que el ajuste del gasto público tenía como propósito reducir todos los demás gastos diferentes al pago de los intereses de la deuda para posibilitar el pago de los mismos, es decir que el capital financiero garantizara su retorno.

Esto muestra la naturaleza del ajuste fiscal y esta es la explicación para que se planteara la reducción de los gastos públicos diferentes no sólo a los intereses y amortización de la deuda pública, si no también disminuir los gastos diferentes a las cargas financieras que está asumiendo el Presupuesto Nacional, tales como transferencias a los fondos de pensiones (instituciones financieras privadas), sufragar el salvamento de las instituciones financieras, asumir el costo de la política monetaria a través de pagar el rendimiento de los bonos públicos que se emiten para el efecto, o renunciar a ingresos corrientes como consecuencia de los costos financieros que asume el Banco de la República al remunerar el encaje de los bancos. Las cargas financieras sobre el Presupuesto Nacional sobrepasaron el 50% de los gastos (Giraldo 1999).

5.2 LA ECONOMIA COLOMBIANA FRENTE AL ESCENARIO SIN ACUERDO CON EL FMI

Como se ha registrado, los compromisos acordados por el Gobierno Colombiano con el FMI establecían una serie de reformas que afectarían directamente a amplios grupos sociales: Se aumentaría la edad de jubilación y, se reducirían los derechos de pensiones; se ampliaría el número de personas que pagaría impuestos; se reducirían las transferencias a los gobiernos locales; quedaría cesante un gran número de funcionarios como consecuencia de la reestructuración de la administración pública local y los que lograsen permanecer verían reducidos sus salarios reales; y se privatizaría el sistema financiero público.

El Acuerdo estaba destinado a corregir los desequilibrios macroeconómicos que enfrentaba la economía colombiana, los cuales se manifestaban en un desbalance del sector externo y un deterioro de la salud del sector financiero.

Se trataba que dicho desbalance no se tradujera en una devaluación de la tasa de cambio, porque la devaluación significaría una pérdida importante para las

empresas y grupos económicos endeudados en moneda extranjera y una caída en la rentabilidad los inversionistas extranjeros, porque al intentar retornar sus inversiones y rendimientos a las bolsas internacionales, tendrían que comprar las divisas más caras, lo que les acarrearía una pérdida al liquidar su ganancia en moneda externa.

Las medidas y reformas que implicaban el Acuerdo se orientaron hacia un ajuste fiscal, lo cual implícitamente quería decir que es en el manejo financiero del gobierno donde se suponía se originaban los desequilibrios macroeconómicos. Es por esto que las soluciones se concentraron en un aumento de los impuestos y en una reducción de los gastos públicos.

Responsabilizar a los gobiernos de los desequilibrios macroeconómicos de un país era la visión de los organismos financieros internacionales para el análisis de la problemática de los países en desarrollo (Banco Mundial 1991, pp.37, 152 a 154) (Davis, sin fecha, pp.1 a 5). Se afirmaba que el proceso político llevaba al déficit fiscal por la resistencia de la sociedad a pagar impuestos y por el clamor de que el Estado debía gastar más (Banco Interamericano de Desarrollo 1997), y ese desequilibrio fiscal era lo que originaba los desequilibrios macroeconómicos.

Algunos sectores académicos del país señalaban que el desajuste fiscal podría haber sido un resultado del desequilibrio de los mercados financieros, y no la causa de los mismos. Si la afirmación resultara cierta el costo del ajuste debería haber recaído sobre tales mercados y no sobre la población en general, a través de más impuestos y menores gastos públicos.

El Acuerdo con el FMI fue firmado en diciembre de 1999, y su vigencia se extendía hasta el año 2002. Consistía en un préstamo de US\$ 2.700 millones, que se desembolsaría durante tres años sujeto al cumplimiento de unas metas de ajuste fiscal definidas. Luego se suscribieron dos más: uno en el 2002 y otro en el 2005, los cuales seguían la misma línea¹⁵.

Sin embargo era más que eso, y sobre este punto no existió suficiente claridad en la opinión pública: El convenio iba relacionado con los recursos adicionales provenientes entidades multilaterales del orden US\$ 4.200 millones, los cuales necesariamente estaban atados a nuevos condicionamientos.

Públicamente no se presentó el destino de los recursos adicionales, lo cual hace que las implicaciones del Acuerdo no se conozcan plenamente. Lo que se sabe es que US\$ 1.400 millones provendrían del Banco Mundial, y US\$ 1.700 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que el grueso de tales recursos iba dirigido a dos programas: (1) "Ajuste del sector financiero", y (2) "Programa sectorial de reforma de las finanzas públicas" (Periódico El Espectador, 20 diciembre 1999, p.1-B) o "Ajuste de la Gestión del Sector Público" (Public Sector Management Adjustment).

¹⁵ Consultar acuerdos en www.banrep.gov.co

El ajuste del sector financiero involucraba recursos del Banco Mundial, BID y Corporación Andina de Fomento. Lo que informaba el Banco Mundial de este crédito (a través de su página en Internet) era que estaba dirigido a profundizar las reformas que se habían venido introduciendo en el sector desde 1991 orientadas a la liberación del sector financiero, las cuales implicaron la eliminación de controles y regulaciones sobre el sector, el desmonte del crédito de fomento, la libertad para crear grupos financieros, libertad en el movimiento de capitales internacionales y, libre operación del mercado de divisas internacionales que en el pasado reciente había sido monopolio del Estado.

Con estos créditos, además de profundizar las reformas señaladas, se incluía la privatización de las entidades oficiales o su eliminación, el fortalecimiento de la capacidad de supervisión de la Superbancaria y el Fogafin (Fondo de Garantía de las Instituciones Financieras) y, recursos para recapitalizar el sistema para permitir que continuara siendo operado por los agentes privados.

El crédito dirigido al ajuste del sector público se orientaba a dar soporte a medidas complementarias a las incorporadas en el Acuerdo con el FMI. En este caso se fortalecía la administración de impuestos nacionales (medida que complementa el aumento de los impuestos que se contempla en el Acuerdo con el FMI), vigorización de los mecanismos de programación y control de gastos para evitar su desbordamiento y permitir la disciplina fiscal, y monitoreo de la deuda pública.

Una cosa común de estos créditos, junto con el Acuerdo con el FMI, era que tales recursos se orientaban a financiar gastos generales integrados a la adopción de políticas, a pesar de ser recursos que se originan en moneda extranjera. No financiaban obras de infraestructura, o el componente externo de proyectos de inversión. De manera que los dólares que llegaban a través de las operaciones mencionadas se destinaban en conjunto a financiar los requerimientos de la Balanza de Pagos para pagar las obligaciones adquiridas con el capital internacional. Este sería el sentido de las negociaciones tanto del Acuerdo como de los créditos que se han venido haciendo referencia.

Para las autoridades monetarias y fiscales la necesidad del Acuerdo con el Fondo surgía como consecuencia del deterioro del sector externo y la crisis del sistema financiero colombiano. El deterioro externo se evidenció con la caída de la banda cambiaria, la cual fue abandonada a finales de septiembre de 1999 demostrando la incapacidad del Banco de la República para sostener el valor del tipo de cambio, y de atajar una fuga de capitales privados que se venía presentado desde mediados de 1997, como reacción a la crisis financiera del sudeste asiático y la evidencia de un sobreendeudamiento de la economía colombiana (Kalmanovitz 1999).

El deterioro externo y financiero llevó a la Junta Directiva del Banco de la República (que incluye al Ministro de Hacienda) a exigir en el primer semestre de 1999 un programa de Acuerdo con el FMI que se concretó a finales de dicho año. Así lo expresó Antonio Hernández, miembro de la Junta: "nos reunimos con el Presidente

Pastrana en Palacio, el domingo 27 de junio (de 1999), la condicionalidad de la Junta en pleno fue de que el nuevo programa macroeconómico se divulgaría sobre la base de que el Gobierno se comprometía a ir al Fondo Monetario Internacional. El Gobierno vio que eso era inevitable dado el estado de nerviosismo de la economía y de los mercados internacionales. Había que darles (sic) término a la especulación y la intranquilidad cambiaria".

La preocupación central de la autoridad monetaria en dicha coyuntura era la deuda externa del sector privado. Así fue expresada por otro miembro de la Junta, Leonardo Villar, en el mismo reportaje. Señalaba que la deuda privada en ese entonces valía US\$ 16.000 millones, cerca del 40% de la deuda total (externa e interna) de todos los colombianos. Una devaluación de la tasa de cambio afectaría negativamente los balances de las grandes empresas y grupos económicos endeudados en moneda externa, y esta fue la razón para que se quemaran más de US\$ 3.000 millones de reservas internacionales tratando de defender inútilmente la banda cambiaria intentando que el dólar no desbordara los niveles previstos.

También los inversionistas financieros obtendrían una pérdida al intentar retornar sus capitales y rendimientos si se devaluaba la tasa de cambio. De hecho la pérdida de reservas internacionales que acompañó el fracaso de la banda cambiaria fue la presión de dichos inversionistas por sacar sus capitales antes que el dólar se saliera del techo de la banda, lo cual a su vez paradójicamente generaba más presión sobre el dólar. Si el dólar se subía por encima del techo, los inversionistas tendrían que comprarlos más caros de lo previsto con lo que se castigaba su rentabilidad medida en moneda externa. Obtendrían una pérdida.

Es por esto que la comunidad financiera internacional exigió ajustes macroeconómicos y las firmas calificadoras de riesgo le bajaron la calificación al país. Para conjurar esta situación era que se necesitaban los recursos del FMI y de la banca multilateral. Pero paradójicamente el país había perdido el control de la tasa de cambio ante la ausencia de instrumentos para controlar las variables externas lo cual hacía que el país estuviera sujeto a los vaivenes del capital financiero internacional.

Ante la ausencia de controles, la única forma para la recuperación de los equilibrios externo y financiero era a través de comprimir la demanda interna vía un ajuste fiscal. En la medida en que la demanda interna es reducida la producción nacional que se deja de consumir puede ser realizada en los mercados externos con lo cual se generan las divisas necesarias para que los mercados de capitales puedan realizar su ganancia en moneda extranjera.

El gobierno y el Banco no disponían de instrumentos para manejar las tensiones cambiarias, en razón de que a comienzos de la década del noventa se había eliminado el control de cambios y liberado el régimen de inversión extranjera, en virtud de lo cual los capitales han venido entrando y saliendo sin restricciones transitando por los circuitos privados.

Ello se debe, en primer lugar, porque el movimiento de divisas es operado por agentes privados escapando al control estatal; esta es la consecuencia de la eliminación del control de cambios (dicho control significaba que el gobierno a través del Banco de la República tenía el monopolio del mercado de divisas). En segundo lugar, porque se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera, lo que significó la apertura a las inversiones de carácter financiero, las cuales en gran proporción tomaron la forma de inversiones de portafolio de corto plazo (capitales golondrina), los cuales entran y salen en masa, de acuerdo a las señales del mercado, produciendo inestabilidades económicas súbitas que escapan a la capacidad de control de las autoridades económicas (Jované 1999).

Ante la ausencia de controles, la única forma para la recuperación de los equilibrios externo y financiero fue a través de comprimir la demanda interna vía un ajuste fiscal. En la medida en que la demanda interna era reducida la producción nacional que se dejaba de consumir podía ser realizada en los mercados externos con lo cual se generarían las divisas necesarias para que los mercados de capitales pudiesen realizar su ganancia en moneda extranjera.

Las tres veces que Colombia le ha pedido recursos al Fondo, la primera en 1999, la segunda en el 2002 y la tercera en el 2005, siempre los recursos estuvieron disponibles y nunca se desembolsaron. La idea es que el apoyo del Fondo sirvió para dar confianza a cualquier tipo de inversionista y que estos se sintieran tranquilos con la plata en el país.

No haber suscrito los acuerdos con el FMI hubiese colocado en una situación difícil a los gobiernos de turno para implementar los cambios estructurales que se venían postergando desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, ya que estos fueron un factor fundamental para inclinar la balanza de poderes y, así se introdujeron cambios institucionales importantes, como los señalados anteriormente.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Anteriormente se dijo que los Acuerdos desde lo político tenían dos aspectos, el externo, relacionado con tranquilizar los mercados internacionales de capitales, y el interno, que buscaba presionar reformas orientadas a corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, pero que eran difíciles de llevar a cabo por las resistencias políticas que ellas generaban.

Estas resistencias surgían del hecho de que afectaban intereses sensibles en el país. En particular había temas que involucraban negociaciones difíciles, y que de no mediar un factor adicional en la balanza de poder no resultaba posible lograr un resultado en pro de un ajuste fiscal.

Uno de los temas que resultaba difícil negociar en el espacio del Congreso era la reducción de las transferencias a los gobiernos locales, que era uno de los puntos incorporados en el Acuerdo. Se planteaba cambiar su fórmula de cálculo que la Constitución Política establecía como un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la Nación y ajustarlas de acuerdo con la inflación, o lo que es lo mismo, mantenerlas constante en su valor real. Esto suponía que crecerían menos porque los ingresos corrientes debían crecer más que la inflación, o incluso más que el PIB (entre otras cosas para eso era la reforma tributaria).

Es difícil pensar que la clase política fuera a aceptar en el Congreso una reducción de las transferencias a los gobiernos locales, dado el hecho que ellos representan los intereses regionales, además que los recursos que se giran a través de transferencias constituyen una fuente financiera importante para reproducir las prácticas clientelistas a través de los directorios políticos locales, prácticas que son las que permiten la reproducción de dicha clase política.

De igual forma sucedía con la reestructuración administrativa de los gobiernos locales que estaba orientada al recorte de la nómina oficial y, a la disminución del gasto lo que significaba un recorte de los contratos. La nómina y los contratos son la esencia de la actividad política regional, es a través de ellos como se manejan las clientelas electorales y se retribuye financieramente la actividad política.

Las reformas tributaria y a la seguridad social también tenían costos políticos para el Congreso que las debía aprobar. En el caso de la primera se precisaba aprobar la extensión de impuestos a servicios públicos domiciliarios, a bienes de la canasta familiar, y al sector informal, tributos que afectaban a la población y en consecuencia a los posibles electores de los políticos que tienen asiento en el Congreso. En el caso de la seguridad social, el hecho de aprobar una disminución de las prestaciones, el aumento de las cotizaciones, y la eliminación de regímenes especiales de los militares, de los trabajadores petroleros, y de los maestros, significaba otro costo político difícil de asumir.

Para allanar el camino hacia este tipo de reformas los Acuerdos permitieron plantearlas como un requisito indispensable para tener acceso a los mercados internacionales de capital. Lo concreto era que en virtud de dichos Acuerdos fue que se definió la agenda de reformas relacionadas con el manejo financiero del sector público que se tramitarían en el Congreso.

El ejecutivo y la clase política se lavaban la cara satanizando al FMI como responsable de las reformas. El FMI se convirtió en el pararrayos: Aparece como un organismo tecnocrático, que en teoría lo que hacía era viabilizar las decisiones de unos funcionarios aferrados a una ortodoxia neoliberal inflexible (conocida como el "Consenso de Washington"). Se evadieron por esta vía las responsabilidades del gobierno, los políticos, el Banco de la República, el capital financiero, y los países industrializados, quienes eran los verdaderos protagonistas.

Colombia acudía en 1999 por primera vez en su historia a un crédito de contingencia y a un acuerdo de pagos con el Fondo Monetario Internacional. El argumento utilizado por el Gobierno para hacerlo consistió en que los acuerdos con este organismo facilitarían de manera apreciable la obtención de otros recursos crediticios provenientes de entidades multilaterales o de bancos internacionales y la firma de acuerdos de este tipo aumentarían la confianza de los inversionistas internacionales, tanto de aquellos que realizaban inversión directa en nuestro país, como quienes adquirirían los bonos colombianos.

El memorando básico de políticas económicas del acuerdo, era un documento de más de cuarenta puntos en donde se expresaban los antecedentes, los compromisos, las necesidades y las formas de verificación de la política económica del Gobierno para defender la economía colombiana de los ataques especulativos y evitar la moratoria de pagos para mantener la confianza internacional de la economía.

La experiencia colombiana reciente indica que los acuerdos con el Fondo para impulsar reformas económicas estructurales, por un lado, mientras los compromisos tienen el nivel de "referentes" y no se vuelven criterios de incumplimiento, sirven como aliciente y estímulo para adelantar un programa de reformas. Cuando en cambio, se les atribuye el carácter de condiciones so pena de incumplimiento, su trámite se dificulta enormemente. Y, en todo caso, lo más importante para adelantar las reformas es que exista consenso en el Gobierno, entre este y el Congreso, y entre las distintas fuerzas que conforman a este último.

La reestructuración reciente de las entidades del Estado, de importante y positivo impacto fiscal, no hizo parte de ningún compromiso con el FMI, y sin embargo, pudo llevarse a cabo, porque las fuerzas decisorias en el país la apoyaban.

Los acuerdos suscritos terminaron en el 2006, y no fue necesario prorrogarlo. Pero, al igual que en el reciente caso de Brasil, es muy importante que las metas y propósitos del Gobierno en materia económica sean aún más exigentes que las que impondría el propio Fondo.

Solo así se mantendría el nivel de confianza y credibilidad de los inversionistas y acreedores del país.

Los economistas latinoamericanos han planteado reiteradamente en el pasado sus críticas y discrepancias a la condicionalidad del FMI. La estrategia implantada por el organismo de ajuste con crecimiento ha llevado a los países latinoamericanos a enfrentar una doble condicionalidad de parte de dos organismos internacionales, el FMI y el Banco Mundial, organismos que conjuntamente deben apoyar a los países en situación de crisis o en eventual riesgo de tenerla. Como aspecto relevante hay que señalar que el FMI ha realizado una reestructuración en los mecanismos de crédito.

Aún superados algunos escollos que pudieran presentarse por esas condicionalidades y, en vista que los indicadores macroeconómicos se han ajustado a niveles manejables por las economías latinoamericanas, un gran vacío se puede observar en cuanto a la disminución de la pobreza en la región. Crece la riqueza, pero el costo ha sido trasladado sistemáticamente a la población más desfavorecida, registrándose indicadores de distribución de la riqueza que lejos están de acabar con el problema general social de la región: la pobreza de la mayoría de la población, el fortalecimiento y efectividad de los indicadores sociales y ambientales, que garanticen realmente un crecimiento socialmente sostenible.

En este aspecto se recomienda a los gobiernos que pudiesen tener un mayor margen de movilidad en los tiempos y recursos requeridos para acometer realmente este objetivo, que como objetivo altruista de las naciones es compartido por la comunidad internacional y por los mismos organismos encargados del Sistema Financiero Internacional, (FMI, BM, ONU, OEA, BID, CAN, etc.).

Positivamente se debe reconocer que la intervención del FMI en la solución de los problemas presentados en el caso de Colombia ha sido efectiva, considerando los indicadores alcanzados. En el caso de estudio se ha controlado la inflación, en cifras que alcanzan un dígito, el producto interno bruto ha cambiado sus tendencias de decrecimiento o estancamiento y, reflejan crecimientos sostenidos, no tan altos como serían deseables pero positivos y los déficits del gobierno se han ido reduciendo. Igualmente, el acompañamiento, supervisión y asesoría técnica del organismo (FMI) ha sido factor relevante para que la banca privada internacional y la inversión extranjera haya colocado recursos financieros en la región.

Se podría concluir que para alcanzar una mayor efectividad de los programas del FMI es recomendable redoblar esfuerzos para que el Fondo tenga en cuenta aspectos tales como: mejorar la eficacia y el impacto de la supervisión; promover la participación de la banca privada internacional para que conjuntamente con los gobiernos reduzcan la vulnerabilidad del sector financiero y garanticen la estabilidad financiera; el financiamiento selectivo con una fuerte identificación nacional y marcos institucionales sólidos que garanticen la viabilidad del sector externo; bases macroeconómicas que permitan un crecimiento vigoroso y

socialmente sostenible, adecuado a las circunstancias y dificultades particulares de los países.

Un aspecto que hay que tener en cuenta es que muchas veces los planes y programas acordados por los gobiernos no tienen el aval de otros actores políticos, los cuales al no estar comprometidos en su propósito no permiten alcanzar algunas de las metas propuestas estructurales y/o macroeconómicas, como son el caso de las aprobaciones legislativas necesarias, que por su costo político y social no son fácilmente adoptadas internamente por los países.

Con miras a reducir este riesgo latente para el país, tanto los organismos internacionales como los mismos gobiernos, deberían ajustar sus modelos econométricos para que faciliten las decisiones sobre el camino a seguir para salir de las crisis o eventuales crisis, teniendo en cuenta los impactos sociales que muchas medidas bien intencionadas acordadas entre ellos, ocasionan en estos países.

En este sentido, variables sociales de pobreza, de bienestar (salud, educación, esperanza de vida, cohesión familiar, respeto y reconocimiento de valores culturales ancestrales, satisfacción de necesidades básicas reales), de distribución y/o concentración del ingreso, de viabilidad económica de largo plazo y de preservación del medio ambiente para la humanidad deberían ser tenidas en cuenta como fundamentales para establecer los programas de ajuste realistas, en donde los costos de su implementación sean compartidos por toda la comunidad internacional, dentro de una responsabilidad compartida de la humanidad.

La representatividad del caso seleccionado permite inferir la aplicabilidad de las conclusiones a una gran parte de los casos que en la actualidad se están desarrollando o ventilando en los organismos internacionales como apoyo a los países con problemas o en situación de riesgo frente a problemas de sus balanzas de pagos en la comunidad internacional.

Hay que reconocer que Colombia empieza a diferenciarse de otros países y a mostrar fortaleza, como lo reconoce el mismo FMI, a través de la directora alterna, María Inés Agudelo y, de su Primer Subdirector Gerente y Presidente Interino del Directorio Ejecutivo, con ocasión de la aprobación de un nuevo acuerdo por US\$10.500 millones a favor de Colombia en virtud de la Línea de Crédito Flexible, del 11 de mayo de 2009.

“La línea de crédito flexible está disponible para países que, como Colombia, tienen una larga trayectoria de políticas macroeconómicas y marcos institucionales sólidos. El acuerdo con Colombia constituye el segundo compromiso suscrito en América Latina y el tercero en el mundo (después de los acuerdos correspondientes a México y Polonia) bajo la línea de crédito flexible, la cual se creó en el contexto de una reestructuración profunda de los mecanismos de crédito del FMI, anunciada el 24 de marzo de 2009”.

Las tres veces anteriores que Colombia le ha pedido recursos al Fondo, la primera en 1999, la segunda en el 2002 y la tercera en el 2005, siempre los recursos estuvieron disponibles y nunca se desembolsaron. La idea es que el apoyo del Fondo sirvió para dar confianza a los inversionistas.

Hacia adelante quedaría por continuar las evaluaciones de los acuerdos que el FMI ha empezado a realizar con sus países miembros para establecer las bondades de esos mecanismos ante nuevas situaciones de resquebrajamiento del entorno mundial, cuyos efectos se estarán viendo en los próximos años.

7. REFERENCIAS

Buchanan, N.S & Howard, S.E. (1995) "Approaches to Economic Development". New York.

LACOSTE, Yves (1991). Los países subdesarrollados. Colección ¿Qué sé?. Barcelona: Oikos-Tau

Naciones Unidas. (1951) Medidas para fomentar el desarrollo económico en los países insuficientemente desarrollados.

Schumpeter, Joseph. (1911/1963). Teoría del desenvolvimiento económico. (3ª.Ed. en Español). Fondo de Cultura Económica (FCE).

Schumpeter, Joseph. (1979), Diez grandes economistas: de Marx a Keynes (4ª Ed.). Madrid: Alianza editorial.

Universidad Nacional de Colombia. (2006). Bien-estar y macroeconomía 2002/2006. Bogotá, DC: Autor.

Wageman, Ernst. (1937). "Estructura y Ritmo de la economía mundial". Buenos Aires: Labor.

WWW.IMF.ORG

WWW.BANREP.GOV.CO

WWW.ELUNIVERSAL.COM

WWW.FUAC.EDU.CO

WWW.WORLDBANK.ORG

WWW.PORTAFOLIO.COM.CO

8. ANEXOS

ANEXO 1. EL ACUERDO DE 1999: METAS Y PARÁMETROS ACORDADOS ENTRE COLOMBIA Y EL FMI, INCLUYENDO OBJETIVOS INTERMEDIOS Y LOS PARAMETROS ESTRUCTURALES

El 3 de diciembre de 1999, las autoridades económicas colombianas solicitaron al Director Gerente del FMI, a través de una carta reintención y un memorando técnico de entendimiento, la suscripción de un acuerdo extendido para apoyar el programa de políticas económicas hasta diciembre de 2002, en una cantidad equivalente a 1.957 billones de DEG¹⁶ (Derechos Especiales de Giro), que corresponden a cerca de US\$2.700 millones. El acuerdo se firmó ese diciembre y esbozó la estrategia macroeconómica, para los siguientes tres años, así:

A.1. POLÍTICA MACROECONÓMICA Y FINANCIERA.

Las políticas de gobierno para el mediano plazo se enfocaron en lograr que la economía tuviese una senda de crecimiento económico fuerte y sostenido con una inflación decreciente, que expandiera las oportunidades de empleo y promoviera estándares de vida más altos para todos los colombianos. Dados estos objetivos el programa concertaba con el fondo monetario internacional se enfocó en la consolidación fiscal, en la reestructuración del sector financiero, en la flexibilidad de la tasa de cambio y en la implementación de una agenda de reformas estructurales.

Se esperaba que la inversión doméstica y el ahorro nacional se fortalecieran como resultado de la reestructuración del sector financiero y la consolidación fiscal. Debido al exceso que se registraba de capacidad en la economía las metas de crecimiento económico del programa se podrían alcanzar si mayor incremento en la inversión en 1999, aunque se esperaba que la inversión total aumentase significativamente en los dos últimos años para llegar a un 22% del PIB en el año 2002, en donde la participación de la inversión privada sería de un 15% del PIB y el ahorro nacional se colocaría alrededor del 15% del PIB, retomando ambos indicadores sus promedios históricos.

A.1.1 POLITICA FISCAL

Para alcanzar una reducción sustancial y sostenida en el déficit fiscal en el mediano plazo, sería necesaria la implementación de las reformas estructurales en el sector público, del éxito del programa para fortalecer los recaudos de impuestos, de la recuperación de la actividad económica y, de los costos fiscales potenciales de la reestructuración del sector financiero.

¹⁶ DEG es un acuerdo de derecho de giro y redefine como una línea de crédito, en la cual se establecen las circunstancias en que un país puede efectuar giros contra el Fondo.

El Gobierno se comprometía a presentar al Congreso una reforma al impuesto de renta con el propósito de reducir las fuentes de ingreso exentas. Al mismo tiempo, se introducirían cambios para cerrar los vacíos existentes en el sistema del IVA. También se extendería el impuesto a las transacciones financieras (que se había instaurado para solventar la crisis financiera). Entre otras reformas estructurales que ayudarían a controlar el gasto público se plantearon la del sector público de pensiones y de seguridad social, la modificación del sistema de descentralización fiscal y acciones para modificar los gastos operacionales de las entidades locales.

El compromiso más importante para controlar el gasto público en el mediano plazo era el acto legislativo (enmienda constitucional) presentado al Congreso en 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirían a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación.

Un aspecto que quedaba abierto era el concerniente a la implementación de un eventual acuerdo de paz con actores armados internos. El Gobierno de Pastrana estaba comprometido a continuar adelantando el proceso de paz. En la medida en que el proceso avanzara, las autoridades pretendían dirigir sus planes de inversión pública con el objetivo de asegurar la rápida reconstrucción de las áreas más afectadas por el conflicto y proceder con la reinstalación del gran número de personas que habían sido desplazadas internamente.

Estos gastos se preveía fueran financiados con “bonos de paz” suscritos por las empresas y por los grupos de mayores ingresos y, con contribuciones de la comunidad internacional. Un eventual acuerdo de paz reduciría los gastos de seguridad en un futuro, aunque en el corto plazo se podría presentar un incremento generando un mayor déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) temporalmente, comparado con las metas del programa, con miras a una adecuada implementación del acuerdo de paz. Así, pues, el Gobierno quedaba comprometido a discutir los cambios presupuestales que pudiesen requerirse para este propósito.

A.1.2 POLITICAS MONETARIA Y CAMBIARIA

La Política Monetaria tendría el propósito de cumplir con la meta de inflación del programa. Para enmarcar el programa monetario se había utilizado estimaciones de la demanda de activo financieros, que tenían en cuenta la cuantiosa desmonetización observada desde finales de 1997. Con la consolidación fiscal y el restablecimiento de la confianza, la carga sobre la política monetaria se reduciría y, las autoridades esperaban que habría recursos adicionales de crédito para ayudar a apoyar la reactivación de la actividad del sector privado sin presión excesiva sobre las tasas de interés, al tiempo que diera un incremento en las reservas internacionales netas durante el periodo.

El marco para la conducción de la política monetaria en Colombia utilizaba el crecimiento de la base monetaria como meta intermedia de política. Se utilizarían

operaciones de mercado abierto (OMAS) para alcanzar las metas monetarias y la tasa de interés como instrumento operativo. El corredor de la base monetaria se determinaría anualmente para apoyar la meta de inflación y, podría ser modificado si la inflación proyectada se alejara de la meta y/o si la velocidad de circulación de la base monetaria cambiara significativamente.

El Banco de la República de Colombia, había venido adoptando medidas para emprender un esquema directo de metas de inflación para su política monetaria, mientras este esquema se podía implantar, el crecimiento de la base monetaria continuaría siendo la guía para la política de desinflación del banco central.

En Colombia la política de tasa de cambio había sido conducida desde 1994 a través de un sistema de bandas cambiarias. Este sistema de bandas había servido para mantener relativamente estable este mercado, sin embargo estuvo bajo fuerte presión en 1998 y 1999, en la medida que Colombia sintió el efecto del deterioro de los términos de intercambio, la turbulencia en los mercados financieros internacionales y los desequilibrios de la economía que continuaban aumentando. Como se mencionó, en respuesta a esta situación el Banco de la República había apretado la política monetaria, ajustado el punto medio de la banda en dos ocasiones y, ampliado la banda una vez, del 7 al 10%.

La reducción de la inflación, junto con los desplazamientos señalados y el movimiento de la tasa de cambio nominal dentro de la banda, dieron como resultado una depreciación real del peso, lo cual permitía restaurar la posición competitiva de Colombia en los mercados internacionales. Dadas estas condiciones se elimina en septiembre de 1999 la banda y se permite la libre flotación del peso.

Bajo el régimen de tasa de cambio flotante, la intervención por parte del Banco de la República en el mercado cambiario se limitaría a mantener en orden las condiciones de mercado, suavizando los movimientos de corto plazo en la tasa de cambio nominal, de forma consistente con las proyecciones del programa para las reservas internacionales netas.

El programa monetario sería monitoreado a través de topes máximos trimestrales sobre los activos netos domésticos y de topes mínimos sobre las reservas internacionales netas del Banco de la República, como se detalla en el capítulo siguiente.

A.1.3 POLITICAS DE SECTOR EXTERNO

El Gobierno seguiría comprometido con un régimen de libre comercio y, en procura de cumplir los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido, la protección del sector agropecuario y la dispersión de aranceles de importación serían establecidos de acuerdo con las reglas del Pacto Andino y tendrían en cuenta las fechas límite dispuestas en el acuerdo de la OMC. El componente de subsidio de los Certificados de Reembolso Tributario (CERT) sería

eliminado de acuerdo con la programación acordada con la OMC. A partir de 2001, Colombia se comprometía a eliminar gradualmente las restricciones cambiarias restantes, sujetas a la aprobación del FMI y aceptaría obligaciones que se plasmarían en el Artículo VIII, secciones 2, 3 y 4 del Acuerdo con el FMI, para finales del 2002.

La deuda externa pública de Colombia sería monitoreada a través de límites trimestrales sobre el desembolso neto de dicha deuda y el monto de las garantías provistas por el sector público para la deuda externa privada, al igual que la implementación de la agenda de reformas estructurales enfocadas especialmente a los progresos del Gobierno en su agenda legislativa (reforma pensional, régimen de inversión extranjera, reforma tributaria adicional, cambio profundos en la distribución del situado fiscal de los departamentos y municipios del país, reforma laboral para flexibilización del mercado de trabajo) y, el programa de privatizaciones de grandes empresas estatales, como la carbonera y electrificadoras estatales.

A.1.4 POLITICAS SOCIALES Y OTRAS

En los programas fortalecidos en el área social se plantearon los proyectos de mantenimiento de carreteras y carrileras intensivos en mano de obra, muchos de los cuales se llevarían a cabo en el área afectada por el terremoto de enero de 1999. Adicionalmente, con el propósito de construir viviendas para los más pobres y crear empleos, se lanzaría un plan de vivienda coordinado por ONG's y financiado conjuntamente por los gobiernos central y municipales. Un esquema similar sería utilizado para mantener y mejorar las escuelas.

El programa de vivienda social reduciría el déficit de 1,2 millones de unidades en 500 mil unidades durante los siguientes cuatro años, principalmente en las áreas urbanas. La provisión de agua potable y de alcantarillado seguro serían elementos importantes de los esfuerzos de la administración en el área de salud pública. Estos planes buscaban incrementar los servicios de agua y alcantarillado a 3,4 millones de personas durante los cuatro años del programa.

El programa fiscal para 1999 y 2000 sería monitoreado trimestralmente a través de un tope para el déficit combinado del sector público, el cual se describe en el siguiente capítulo.

Los siguientes son los criterios de desempeño específico, las metas indicativas, el cronograma de reformas estructurales y, los supuestos que serían aplicados durante el programa del primer año del acuerdo extendido.

A.2.1 Metas Fiscales

Criterios de Desempeño para el Balance General del Sector Público Consolidado

Balance general del sector público consolidado, desde el 1 de enero de 1999 hasta:	Piso (Miles de millones de pesos)
31 de diciembre de 1999 (Criterio de desempeño)	-9,150
31 de marzo del 2000 (Criterio de desempeño)	-11,550
30 de junio del 2000 (Criterio de desempeño)	-13,300
30 de septiembre del 2000 (Meta indicativa)	-14,400
31 de diciembre del 2000 (Meta indicativa)	-15,300

A.2.2 Metas Monetarias

Criterios de desempeño para los activos domésticos netos (ADN) del Banco de la República (banco central)

Saldo de ADN a:	Tope (Miles de millones de pesos)
30 de septiembre de 1999 (observado)	-8,642
31 de diciembre de 1999 (Criterio de desempeño)	-7,650
31 de marzo del 2000 (Criterio de desempeño)	-8,950
30 de junio del 2000 (Criterio de desempeño)	-9,050
30 de septiembre del 2000 (Meta indicativa)	-8,740
31 de diciembre del 2000 (Meta indicativa)	-7,980

El equipo del FMI y el Banco de la República previeron la posibilidad de que la demanda de efectivo se incrementara más allá de los niveles proyectados para finales de 1999, como resultado de la incertidumbre percibida en relación con el cambio de milenio. Dicho incremento eventualmente podría generar un incumplimiento de los criterios de desempeño fijados para el 31 de diciembre de 1999. En esta eventualidad se previó la petición al FMI de una “exención” (waiver) técnica del incumplimiento después que el equipo técnico del FMI hubiese revisado los desarrollos con las autoridades colombianas.

A.2.3. Criterios de desempeños para las Reservas Internacionales Netas-RIN del Banco de la República

Saldo para las RIN a:	Tope (Millones de dólares)
30 de septiembre de 1999 (observado)	7,850
31 de diciembre de 1999 (Criterio de desempeño)	7,850
31 de marzo del 2000 (Criterio de desempeño)	8,150
30 de junio del 2000 (Criterio de desempeño)	8,350
30 de septiembre del 2000 (Meta indicativa)	8,250
31 de diciembre del 2000 (Meta indicativa)	8,570

Estas metas trimestrales del RIN podrían ajustarse a la baja en US\$500 millones, según fuese necesario, para facilitar el funcionamiento ordenado del mercado cambiario después de la flotación del peso en septiembre de 1999. En tales eventos se previeron algunas fórmulas de ajuste a los criterios de desempeño de los ADN.

A.2.4. Criterio de desempeño para los deseémoslos netos de deuda externa de mediano y largo plazo del sector público

Desembolso neto acumulado de deuda externa del sector público, desde el 1 de enero de 1999 hasta:	Tope (Millones de dólares)
31 de diciembre de 1999 (Criterio de desempeño)	2,450
31 de marzo del 2000 (Criterio de desempeño)	2,600
30 de junio del 2000 (Criterio de desempeño)	2,750
30 de septiembre del 2000 (Meta indicativa)	2,850
31 de diciembre del 2000 (Meta indicativa)	3,200

Estos topes preveían la posibilidad de faltantes de ingresos por las privatizaciones, así que permitían ser ajustadas en un monto del faltante, con relación al caso base.

A.2.5. Criterios de desempeño en cuanto a cambios en el saldo de deuda externa de corto plazo del sector público

Desembolso neto acumulado de deuda externa de corto plazo del sector público, desde el 1 de enero de 1999 hasta:	Tope (Millones de dólares)
31 de diciembre de 1999 (Criterio de desempeño)	382
31 de marzo del 2000 (Criterio de desempeño)	70
30 de junio del 2000 (Criterio de desempeño)	70
30 de septiembre del 2000 (Meta indicativa)	70
31 de diciembre del 2000 (Meta indicativa)	70

A.2.6. Cronograma reformas estructurales

A.2.6.1. Para completarse antes del 31 de diciembre de 1999

- Presentación de proyectos de Ley para: Reforma de segunda generación de la seguridad social (modificaciones a la ley 100 de 1993); Creación de fondos de pensiones de los gobiernos locales; Fortalecimiento Fiscal de las entidades territoriales mediante limitación de sus gastos corrientes; Organización de actividad de loterías para incrementar ingresos públicos.

- Presentación reforma constitucional que desvinculara las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

A.2.6.2. Para completarse antes del 31 de marzo de 2000

- Presentación de una reforma al impuesto de renta y el IVA para generar ingresos adicionales

A.2.6.3. Para completarse antes del 30 de junio del 2000

- Reglamentar la ley de reforma financiera decretada en julio de 1999

A.2.6.4. Para completarse antes del 31 de marzo de 2001

- Presentación proyecto de ley sobre política tributaria local, otorgando más autonomía fiscal a los gobiernos locales (reforma tributaria local)

A.2.6.5. Para completarse antes del 31 de diciembre de 2001

- Desinversión total en todos los bancos públicos remanentes, exceptuando el Banco Agrario.

A.2.6.6. Para completarse antes del 30 de septiembre de 2002

Finalización del proceso de llevar las provisiones de las instituciones financieras a los estándares internacionales.