



Los virajes de la política económica de la Administración Betancur

JAIRO E. RODRIGUEZ H. *

RESUMEN

La adversa situación económica a que se vio enfrentado el país durante los últimos cuatro años, determinó que la Administración Betancur intentara revertirla, a través de las herramientas de política económica que tenía a su alcance. Los resultados, buenos o malos, deben evaluarse no solo a la luz de los cambios que tal política llevó al nivel de la actividad económica global sino de la misma coherencia de sus objetivos. Esto, precisamente, es lo que se intenta realizar en este artículo.

La evaluación de la política económica no es tarea fácil, aun cuando se reduzca a mirar solamente los instrumentos utilizados en la coyuntura. Con más razón entonces, si además se trata de medir su efectividad; cosa que solo es posible a la luz de los cambios que tal política induzca en la actividad productiva.

De esta forma, al intentar evaluar la política económica de la Administración que acaba de concluir, podemos establecer tres momentos diferentes, correspondientes a coyunturas económicas diferentes, y curiosamente al paso de tres ministros por uno de los pilares de la definición de dicha política, cual es el Ministerio de Hacienda. Así, un primer momento corresponde al enfrentamiento que hace el ministro Edgar Gutiérrez C. a los problemas de recesión económica e inflación. Una segunda etapa es asumida por el Dr. Roberto Junquillo B. respecto al "ajuste" de los déficit externo y fiscal; y una última encarada por el Dr. Hugo Palacios M. acerca del fortalecimiento del sector externo, el aumento del desempleo y las expectativas inflacionarias.

Veamos a continuación cómo y en razón a qué se puede afirmar la existencia de dichas tres fases.

* Administrador Público ESAP
Profesor E.A.N. de la Cátedra de Administración Pública

1. ANTECEDENTES Y PRIMERA ETAPA

Si bien la década del 70 se puede caracterizar como de rápido crecimiento económico (la tasa promedio de crecimiento del PIB fue del 6.1%), este se desaceleró en sus finales y entró en un claro estancamiento a comienzos de los años 80, como consecuencia de varios factores entre los cuales incidió particularmente la crisis de la economía mundial junto con problemas de orden doméstico como las altas tasas de interés e inflación y la crisis del sector financiero entre otros. Estos factores condujeron a una baja en la actividad productiva en una típica crisis de demanda efectiva (1) la cual se reflejó en la baja tasa de crecimiento del PIB (2.3 y 0.9% para 1981 y 82 respectivamente).

De otro lado, en el sector externo se dió comienzo a un grave deterioro ocasionado por la caída en los ingresos por las exportaciones en momentos de una apertura indiscriminada de las importaciones, deterioro que no se tradujo en el nivel de las reservas internacionales debido al endeudamiento que adquirió el país en ese entonces.

En este contexto la administración Betancur se plantea como objetivo prioritario la reactivación económica en un marco de control de las expectativas inflacionarias y de austeridad del gasto público. Para ello el plan "Cambio con Equidad" plantea una serie de mecanismos cuya dinámica se centraba en el sector de la construcción.

En la práctica, el entonces ministro Edgar Gutiérrez C. enfocó sus baterías con prioridad en el control de la inflación a través de un esquema de control de salarios y precios, haciendo para ello un manejo restrictivo de la política fiscal y monetaria. Los resultados no se hicieron esperar: si bien el control de la inflación, fue un completo éxito de la política económica (17% en 1983 contra 24% del año anterior), otra cosa ocurrió con la reactivación económica (ver Cuadro Anexo) ya que ante la caída de la demanda externa, ésta debía suplirse con la demanda interna, lo que en realidad no ocurrió por el control sobre los salarios y principalmente por la caída en el gasto público tanto de funcionamiento como de inversión. Sin embargo no significó lo anterior que el déficit fiscal se hubiera subsanado, más aún, el cambio de política que se presentó a mediados de 1983 significó su profundización, representando casi el 7% del PIB de ese año.

De otro lado, el "descuido" al sector externo trajo fatales consecuencias. A la situación antes comentada se agrega el estallido de la crisis de la

deuda externa de los países latinoamericanos que condujo a un cierre casi total por parte de los prestamistas bien fuera de banca privada, multilateral o de fomento. Lo anterior se traduce durante este período en un incremento de los pagos y un decremento en los ingresos del exterior, lo que se trasluce directamente en una caída vertiginosa de las reservas internacionales que pasan de US\$4.892 millones en 1982 a US\$3.175 y US\$1.887 millones en 1983 y 84 respectivamente.

Por lo anterior, y ante la incapacidad de respuesta de la administración vigente, se hizo necesario un cambio en las orientaciones del Ministerio de Hacienda que desplazará la prioridad en la reactivación económica por soluciones a problemas más "importantes". Dicho cambio se presenta a mediados de 1984.

2. EL NUEVO DIAGNOSTICO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La nueva gestión económica correspondió al Doctor Roberto Junguito B. quien curiosamente viene a coincidir en su diagnóstico con el presentado por organismos como el FMI y el BM. Este parte de señalar la causa del problema en la interconexión entre los déficit fiscal y externo. Así, la política fiscal y salarial expansiva habría ocasionado un exceso de demanda que condujo al incremento de las importaciones y por tanto al desequilibrio externo. De allí que deba darse un estricto control sobre la política fiscal para alcanzar un mejoramiento de la balanza de pagos.

Veamos antes, sin embargo, que ha ocurrido en el escenario económico. Como habíamos señalado anteriormente, uno de los elementos nuevos y más importantes es el cierre de los créditos externos con la consecuente caída en las reservas internacionales, razón por la que se pone al orden del día la consecución de nuevos créditos.

"La evaluación de la política económica no es tarea fácil, aun cuando se reduzca a mirar solamente los instrumentos utilizados en la coyuntura".

En los sectores productivos internos se había notado una recuperación gracias al incremento en el déficit fiscal y a un mejoramiento en el sector externo debido al inicio de un control sobre las importaciones y un mayor impulso a las exportaciones vía aceleración de la devaluación e incremento en los incentivos fiscales (tipo CERT). Si bien di-

cha recuperación no fue igual en todos los sectores productivos, si condujo a un incremento en el PIB del orden de 3.2% respecto del 1% del año 83. El incremento en el índice de precios al consumidor fue del orden del 18% en tanto que la tasa de desempleo se colocó por encima del 13% en las principales ciudades.

En el sector externo hay un cambio respecto del déficit en cuenta corriente y es que este no se origina ya fundamentalmente en el desequilibrio en balanza comercial como lo fue entre los años 81 y 83 sino que se origina en la balanza de servicios, (2). Además continuó el bloqueo en los créditos externos y los programas de ajuste en países socios de Colombia comercialmente, por lo que la recuperación no fue mayor.

En cuanto a las finanzas públicas debe señalarse que si bien el déficit no se redujo notoriamente si se dieron pasos importantes en ese sentido, en dos formas: de un lado se hicieron reformas tributarias en las que se destaca la introducción del IVA, y de otro lado se hicieron grandes esfuerzos por disminuir el gasto público, especialmente en su parte de funcionamiento. Ante este panorama podemos volver al diagnóstico del Ministerio de Hacienda, el cual como dijimos antes ubicaba en la disminución del déficit fiscal la solución del equilibrio externo y por tanto el freno a la tendencia bajista de las reservas internacionales. En este sentido, en términos del Ministerio y según memorando enviado al Presidente de la República la única solución a la consecución de crédito externo era el ingreso a un programa formal con el FMI. (3)

El ambiente y debate políticos hicieron que si bien el país no entrara a un programa formal con dicha institución sí se aceptara un sistema de monitoría, sobre el desempeño económico del país como base para el concepto del Fondo sobre la concesión de posibles créditos a la nación.

“En el sector externo hay un cambio respecto del déficit en cuenta corriente y es que este no se origina ya fundamentalmente en el desequilibrio en balanza comercial”.

Por “fatalidad del destino” (?) el programa adaptado por el gobierno coincidió casi en su totalidad con las recomendaciones hechas por el Fondo meses atrás. Dichas recomendaciones, que iban en el sentido de disminuir la demanda agregada interna, se expresaban en medidas como las siguien-

tes: incrementos salariales promedio inferiores al 10%, disminución del déficit fiscal (vía mejoramiento en la tributación y el control a la evasión así como disminución del gasto público), eliminación de los subsidios a las exportaciones (como el CERT), alzas en las tasas de interés (hasta alcanzar tasas reales positivas), aumento en el precio de la gasolina (de forma que se ajustara a los precios internacionales), apertura de las importaciones (eliminando las restricciones comerciales y cambiarias), y aceleración de la devaluación (de manera que la tasa de cambio alcanzara el nivel existente en 1975) (4). Las metas específicas siguiendo los lineamientos anteriores fueron dadas a conocer en el documento “Autodisciplina para el desarrollo. Programa macroeconómico 1985-86” (5).

El documento en mención plantea la reducción del déficit del sector público consolidado del 7.6% del PIB en 1984 al 4.9% y 3.8% en 1985 y 1986 respectivamente. Alcanzar la tasa de inflación del 21% en 1985 y un crecimiento del PIB del 2% en ese mismo año. La estrategia: “se centra en reforzar el proceso de ajuste iniciado en 1983, en eliminar de manera gradual la sobrevaluación del peso, en refinanciar los incentivos a las exportaciones y en mantener la disciplina monetaria”. Más adelante: “ahora bien la mayor parte del peso del ajuste recaerá en el gobierno central”; y luego: “el manejo acertado de la tasa de cambio es esencial para el éxito del programa macroeconómico. En este sentido, el objetivo es alcanzar, a finales de 1985 una tasa de cambio real ponderada equivalente a la que existía en 1975” (6).

Se desprende de lo anterior que las dos principales metas para el año 1985 eran los ajustes al déficit de la balanza de pago, medido en el nivel de reservas internacionales; y el déficit fiscal, medido en el monto de crédito interno neto del Banco de la República al sector público. De este cuadro se puede concluir como la política del nuevo ministro de Hacienda iba en contra vía del anterior, pues este último había privilegiado a la demanda agregada como el factor reactivador, en tanto que el actual plantea una contracción de dicha demanda y más bien deja la reactivación de la economía en manos del sector externo.

Los resultados del manejo de los instrumentos para llevar a cabo esta política fueron positivos: la tasa de devaluación nominal en el año fue del 52.7%, las reservas internacionales a fin de año se ubicaron en US\$2.067 millones creciendo en US\$272 millones respecto del año 1984. El resultado en la balanza cambiaria mostró un superávit en cuenta corriente de US\$143 millones contra los

déficit de los años anteriores; y el crecimiento del producto interno bruto fue del 2% tal como se había propuesto. No se alcanzaron a cumplir las metas de crecimiento de los medios de pago ya que estos lo hicieron en un 28.2% contra un 23% programado, y tampoco la del control de la inflación que alcanzó el 22.5% contra un 19% programado. (7)

Desde esta óptica se podría afirmar que el programa de ajuste fue un completo éxito, sin embargo si vamos más allá de las frías cifras encontraremos algunos problemas. En primer lugar no es tan claro el efecto benéfico del manejo de la tasa de cambio como mecanismo de estabilización del sector externo y de dinamización de la economía en su conjunto, de una parte por que algunos de los productos exportables tenían problemas de escasa competitividad que la sola tasa de cambio no podía arreglar (8), y de otra por que los incrementos en las exportaciones que hicieron mejorar la balanza comercial provino de los productos poco sensibles a los cambios en dicha tasa como son el café, los hidrocarburos y los minerales; en tanto que las "exportaciones menores" si bien mejoraron algo no mostraron signos de reactivación (9). Adicionalmente es claro el efecto negativo que una devaluación acelerada trae para el costo de las importaciones, lo que limita el proceso de incorporación de nuevas tecnologías y por tanto merma, en el mediano plazo, la competitividad de la producción nacional.

En segundo lugar, el mejoramiento del déficit fiscal se ha hecho a costa de varias cosas, entre ellas: la ampliación considerable de los impuestos indirectos que gravan a la mayor parte de la población sin distinción de su nivel de ingreso; la disminución de los salarios reales de los trabajadores, pues los aumentos salariales fueron en promedio del 10% en tanto la inflación se ubicó en cifras muy superiores (22.5%); y el alza generalizada en los servicios públicos.

Todo esto trajo en consecuencia una tendencia recesiva en la economía, que se muestra en el apenas 2% del crecimiento del PIB frente a un 3.2% del año anterior, e igualmente una baja en el porcentaje de crecimiento de algunos sectores productivos como la agricultura y la construcción (que era el sector líder del Plan).

En conclusión podemos ver que se han obtenido las metas propuestas por el FMI sin que por ello se hayan obtenido las ventajas de un acuerdo formal con dicha institución; pero lo que es más grave, esto lo ha logrado a costa de aplazar aún

más el proceso de reactivación económica. En otras palabras la Administración preferenció la estabilidad frente al crecimiento.

3. LA RECTA FINAL

Ante la salida del Doctor Roberto Junguito B. en el segundo semestre del año 1985, le corresponde sucederlo en la cartera del Ministerio de Hacienda al Doctor Hugo Palacios Mejía, quien mantuvo y continuó durante la última parte del período la ejecución de las políticas ya planteadas.

Ante los positivos logros en los frentes fiscal y externo el Gobierno planteó sus objetivos para el año en el documento: "Programa macroeconómico 1986 Crecimiento con estabilidad" (10). En el que se destacan: mantenimiento y fortalecimiento de la posición cambiaria del país y apertura selectiva y gradual de la economía, afianzamiento de las condiciones que estimulen la inversión productiva y el empleo, y el logro de la estabilidad de precios.

En el frente externo interesa señalar que el programa sostiene la necesidad de no dejar revaluar la moneda nacional de manera que siga siendo el estímulo (sic) a las exportaciones, junto con una apertura gradual a las importaciones que a la vez que garantice el abastecimiento de materias primas y bienes de capital, permita una mejor asignación de recursos al interior del país. Igualmente planteó la continuidad en la utilización de herramientas como el CERT, el Plan Vallejo, el crédito de Proexpo y el SIEX, en la promoción de exportaciones. En el frente interno planteó que el déficit fiscal debía ser reducido a un nivel cercano al 2% del PIB, la inflación mantenerse en un 22% y el crecimiento de los medios de pago no debía sobrepasar el 29%, así como darse un crecimiento controlado del crédito y reorientado hacia el sector privado.

Cabe destacar en el documento que ante el éxito en el programa de ajuste se insinúa un cambio en la orientación de la política económica hacia la solución de otros problemas como son la inflación y el desempleo.

"Así, la política fiscal y salarial expansiva habría ocasionado un exceso de demanda que condujo al incremento de las importaciones y por lo tanto al desequilibrio externo".

De otra parte, las últimas orientaciones sobre política económica fueron planteadas por el presidente Betancur el día 21 de Abril en la Casa de Nariño y en el documento "La recta final" (11). En la primera el Presidente planteó que: "El ajuste en las principales variables macroeconómicas; el comportamiento reciente de la producción y los programas de inversión, permiten consolidar la reactivación económica en los próximos meses y con ella un descenso en la tasa de desempleo" (12). Más adelante señaló que se deberían aplicar las orientaciones de austeridad en el gasto público y preferenciar el cumplimiento de metas señaladas en el plan "Cambio con Equidad".

Por su parte, el documento "La recta final" planteaba que: "La política económica en el corto plazo se orientará a que la recuperación del sector externo no resulte transitoria, se transmita al resto de la economía, el aparato productivo responda al estímulo de la demanda y se garantice la estabilidad de precios".

Lo anterior nos permite afirmar que en esta última parte la Administración Betancur desplazó el énfasis de la política económica del sector externo (en tanto perdurara su mejoramiento) a la inflación y el desempleo. Son dos las razones para esto: la primera es que el frente externo se encontraba bastante estabilizado, con reservas internacionales crecientes y con buenas perspectivas en el corto plazo; la segunda, es que durante el año anterior los dos objetivos no alcanzados fueron precisamente aquellos, siendo que el desempleo alcanzó una de las mayores tasas de los últimos años (14.7% aproximadamente) y la inflación superó las cifras previstas, continuando dicha tendencia durante los primeros meses de este año.

En este sentido, especial atención dió el gobierno al control de la inflación, puesto que los documentos mencionados contienen varias fórmulas (de corte monetario) que intentaban evitar el fuerte impacto de la monetización de los mayores ingresos cafeteros. Es así como se habló de acelerar los giros por importaciones junto con su gradual apertura, incrementar las operaciones de mercado abierto (TAN), etc. En cuanto al desempleo las fórmulas no fueron tan claras, en vista de que su solución aparecía como consecuencia de la recuperación de la producción (sin haber sido fijadas claras políticas sectoriales) y además porque según el propio presidente, habrá que esperar las conclusiones y recomendaciones que arrojará la Misión Chenery, las cuales sólo se dieron a conocer a finales de su mandato.

La evaluación de esta última parte del gobierno no es muy factible por falta de información, empero todo parece indicar que en el corto plazo continuó la tendencia al fortalecimiento del sector externo por el incremento de los ingresos por exportaciones cafeteras (gracias al "milagro" de la bonanza por la sequía en Brasil) y el desembolso de los créditos externos (entre ellos el crédito "Jumbo" por US\$1.000 millones).

Lamentablemente no se puede afirmar lo mismo en el frente interno ya que a pesar del probable crecimiento de la actividad económica debido a la mayor demanda por la irrigación de los ingresos cafeteros, todo parece indicar que la respuesta del sector industrial, se hizo utilizando la capacidad productiva ociosa, en tanto que del sector agropecuario era difícil obtener cambios rápidos en el corto plazo. Esto nos lleva a pensar que muy probablemente se profundizaron los problemas de inflación por la monetización de los ingresos cafeteros adicionales, superándose la meta prevista del 22%; y de desempleo, ya que éste parece ser, en las actuales circunstancias, más un problema estructural que coyuntural de la economía colombiana.

**"En conclusión podemos ver
que se han obtenido las metas propuestas
por el FMI
sin que por ello se hayan obtenido
las ventajas de un acuerdo formal
con dicha institución".**

En esta forma, parece ser que los "costos del ajuste" para el país seguirán siendo un sostenido nivel de desempleo y el desmejoramiento relativo en la distribución del ingreso para vastos sectores de la población; costos que tendrá que asumir el nuevo gobierno y que son muy altos para una administración que tenía como objetivo una mayor "equidad".

No obstante esto último, el Gobierno (y más el FMI) se debe sentir satisfecho de su gestión al haber conseguido (dado vía libre a) nuevos recursos de crédito para solucionar el impase externo, si bien: "En esencia, la operación otorga apoyo para realizar un cambio básico de perspectivas, es decir, **de un enfoque proteccionista e insular a una filosofía de apertura**, que depende cada vez más de la disciplina del mercado, para asegurar la competitividad de los exportadores y de las industrias que compiten con los productos importados"

INDICADORES ECONOMICOS VARIOS

INDICADOR	1981	1982	1983	1984	1985 +
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (Precios Constantes 1975)					
Agricult. Silvicult. Caza		-1.3	1.8	1.1	1.8
Minería y Canteras		2.9	13.2	24.0	30.7
Industria Manufacturera		-2.3	0.5	8.0	3.0
Construcción		6.5	5.1	1.2	0.0
PIB TOTAL	2.3	0.9	1.0	3.2	2.0
TASA DE DESEMPLEO (‰)	8.3	9.3	11.0	14.5	14.7
TASA DE INFLACION (‰)	26.4	24.0	16.6	18.2	22.5
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS MEDIOS DE PAGO (‰)					
	21.2	25.4	25.6	23.2	27.5
DEUDA EXTERNA (millón. US\$)					
Deuda Pública	5.168	6.078	6.958	8.090	8.869
Deuda Privada	2.717	3.332	3.483	3.461	3.494
TOTAL DEUDA	7.885	9.410	10.441	11.551	12.363
SITUACION PRESUPUESTAL Y FISCAL (millones pesos)					
Total Ingresos	262.464	317.548	373.958	488.670	667.515
Total Gastos	263.862	331.480	401.799	541.038	680.476
Déficit Presupuestal	1.394	13.932	27.841	52.368	12.961
Déficit Fiscal	1.525	12.255	39.260	39.722	52.683
BALANZA CAMBIARIA (millones de US\$)					
Ingresos Corrientes	4.985	4.402	3.667	3.516	4.428
Egresos Corrientes	5.640	5.623	5.431	5.194	4.286
Superávit o déficit cte.	-654	-1.220	-1.753	-1.677	1.677
Movimiento neto de capital	868	480	36	389	282
Variación Reservas Brutas	213	-740	-1.716	-1.288	-425
Saldo Reservas Netas	5.630	4.890	3.078	1.795	2.067
EVOLUCION TASA DE CAMBIO OFICIAL					
Enero			71.45	90.63	116.60
Diciembre			88.77	113.89	172.20

Fuente: Fedesarrollo. Contraloría General de la República. † Datos provisionales.

- | | |
|--|---|
| <p>(1) Ver análisis de "Coyuntura Económica" 1983 - 1984 Fedesarrollo.</p> <p>(2) D.N.P.: Conyuntura Económica 1984 y bases del Programa Macroeconómico 1985-1986.</p> <p>(3) Memorando del Ministro de Hacienda al Presidente Betancur. En revista: Economía Colombiana Separata No. 6 Marzo-Abril 1985</p> <p>(4) Informe del Staff del F.M.I. en Colombia 1985 El Tiempo Marzo 15/85</p> <p>(5) Autodisciplina para el Desarrollo. D.N.P. Revista: Planeación y Desarrollo Vol. XVII Junio 1985 No. 2</p> <p>(6) Ibid</p> | <p>(7) Informe Financiero Diciembre 1985 Contraloría General de la República</p> <p>(8) Ibid</p> <p>(9) COBO, Adolfo L.; BURBANO, Luis. En revista: Economía Colombiana No. 175-176 Nov-Dic 1985</p> <p>(10) Revistas: Nueva Frontera No. 578 Abril 20/86 y Economía Colombiana No. 179 Marzo 1986</p> <p>(11) La República. Abril 22 de 1986 Pág 10 y 11 A</p> <p>(12) La República. Abril 22 de 1986 Pág. 8 A</p> <p>(13) Respuesta de Ernest Stern (vicepresidente del Banco Mundial) al ministro Roberto Junguito B. En revista: Economía Colombiana No. 171 Julio 1985 Pág 81-82. El subrayado es mío.</p> |
|--|---|