
FRAGILIDAD ESTRUCTURAL Y PLAN DE DESARROLLO

Jorge Iván González

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia.



El autor agradece los comentarios de Consuelo Corredor.

El *Salto Social*¹ instaura rupturas fundamentales con el esquema de desarrollo del gobierno anterior. El nuevo Plan adopta una concepción más estructuralista que se refleja en aspectos tales como: 1) la afirmación de que lo social juega un papel neurálgico y, por tanto, que no es un apéndice de lo económico; 2) la aceptación de que las ventajas comparativas se crean; 3) el convencimiento de que el desarrollo debe ser sostenible; 4) la insistencia en la importancia de la participación ciudadana.

A pesar de estas declaraciones, su diagnóstico sobre los males estructurales de la economía colombiana es muy tímido. Al no reconocer la gravedad de la situación, las terapias que prescribe son insuficientes para extirpar las raíces del mal. La economía padece una profunda *fragilidad estructural*. Esta enfermedad se agudizó durante la pasada administración. El *Salto Social* acepta que existen algunos problemas estructurales pero no les da la importancia que merecen.

Algunos síntomas de esta *fragilidad estructural* son los siguientes: una revaluación del peso que no ha sido acompañada de un mejoramiento de la competitividad de la industrial nacional en los mercados internacionales, la ampliación del déficit comercial, la reducción del aho-

1 El gobierno ha presentado dos versiones del Plan de Desarrollo. La primera [Presidencia-DNP 1994] se sometió a consideración del Consejo Nacional de Planeación. La segunda [Presidencia-DNP 1995] se acaba de presentar al Congreso de la República. Salvo aclaración expresa, siempre que en estas páginas se mencione el *Salto Social* o el Plan, se está haciendo referencia a la segunda versión.

rro privado, la debilidad estructural de las finanzas públicas y el aumento del crédito interno neto del sector público.

LA REVALUACIÓN DEL PESO

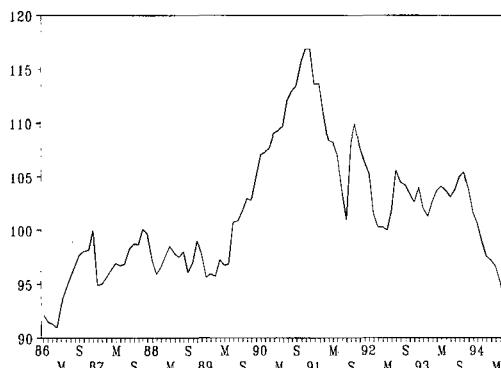
El descuido de las variables reales de la economía se acentuó durante el gobierno del Presidente Gaviria. Su administración cometió dos errores cruciales: la eliminación apresurada del control de cambios y la errónea comprensión de la autonomía del Banco Central y de sus alcances.

Después de la nueva crisis mexicana ya no es tan evidente que la liberación cambiaria debe ser simultánea con la liberación comercial. El Ministro Hommes defendió hasta la saciedad esa tesis y la impuso, finalmente. Esta decisión ha tenido consecuencias nefastas sobre el comportamiento de las variables reales de la economía.

Los efectos negativos de la abrupta liberación cambiaria no habrían sido tan grandes si la "autonomía administrativa, patrimonial y técnica" del Banco de la República —enunciada en la Ley 31 de 1992— se hubiese entendido en términos menos ortodoxos. La dirección del Banco ha centrado su atención exclusivamente en el control monetario de la inflación, ignorando sus costos.

El gráfico 1 muestra la evolución mensual de la tasa de cambio real. El quiebre de tendencia que se produjo a finales de 1990 es radical. Desde entonces la revaluación ha tomado tal impulso, que escapa a todas las previsiones de las autoridades monetarias. El Gobierno y los

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CAMBIO REAL, ITCR 1
Corresponde a la tasa de cambio frente a 18 países.



Fuente: Banco de la República.

miembros de la Junta Directiva del Banco de la República son conscientes de que no conviene que la tasa de cambio continúe revaluándose pero, al mismo tiempo, saben que las medidas para evitar la revaluación del peso pueden disparar la inflación.

Los términos del problema son relativamente sencillos: si el Banco intensifica la compra de dólares para evitar la revaluación del peso, la masa monetaria aumenta y presiona los precios hacia arriba. A finales de 1994, temiendo que la inflación de finales del año fuera muy alta, la Junta Directiva del Banco resolvió frenar la compra de dólares. Esta decisión se tradujo en una menor demanda de divisas que produjo una revaluación del peso, hasta tal punto que desbordó la franja cambiaria que el mismo Banco se había impuesto como límite.

La reacción del Ministro Perry no se hizo esperar. En la carta que envió a la Junta Directiva del Banco el 6 de diciembre de 1994 insistía en que la política monetaria debe ser compatible con la política macroeconómica. Con el Ministro Hommes no se presentó este tipo de contradicciones porque ambas partes —Gobierno y Junta— estaban convencidas de que el control de la masa monetaria era el instrumento óptimo para luchar contra la inflación y, además, compartían la certeza de que cuanto más independiente fuera el Banco, más exitosa sería la política antiinflacionaria.

El actual gobierno piensa diferente. En primer lugar, ha buscado controlar la inflación con instrumentos que van más allá de lo puramente monetario. El Pacto Social es un ejemplo. Este ha mostrado que la inercia y los acuerdos institucionales también repercuten en la inflación. En segundo término, el Gobierno viene insistiendo en que la coordinación de las políticas sectorial y monetaria no es incompatible con la autonomía del Banco Central. La tasa de cambio no puede continuar manejándose con el criterio de que mientras ayude a controlar la inflación, sus repercusiones sobre la actividad económica real son costos menores. Este parece ser uno de los mensajes implícitos en la carta mencionada.

Desgraciadamente, la discusión sobre el impacto macroeconómico de la tasa de cambio no ha tenido eco en la opinión pública. Ni siquiera en los círculos especializados. Es una lástima que en la nueva versión del Plan de Desarrollo [Presidencia-DNP 1995] no se hayan acogido las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación.²

El grado de autonomía del Banco Central no se define con un decreto. Los casos de Alemania y Japón son muy significativos. Enhорабуена

2 Al comparar las dos versiones, sorprende que no se haya tenido en cuenta *ninguna* de las recomendaciones del Consejo en el área macroeconómica.

ha empezado en el país la discusión sobre el significado preciso de la "autonomía administrativa, patrimonial y técnica" del Banco de la República. Desde la época de Adenauer existe ese debate en Alemania. Por razones políticas y de soberanía legislativa, Adenauer se oponía a la independencia del Banco Central.³ En Alemania se ha delimitado el grado de autonomía del Bundesbank después de un largo proceso de ensayo y error. Pecan de simplismo quienes, haciendo caso omiso de las vicisitudes históricas del proceso, ponen como ejemplo el caso alemán. De otro lado, no hay que olvidar que, aún hoy en día, Japón se niega a aceptar el esquema de un Banco Central independiente. Allí, la política monetaria se define en las oficinas de Planeación y del Ministerio de Hacienda. Y, pasmosamente, el modelo de desarrollo japonés sigue siendo exitoso.

Es esencial que la política monetaria sea compatible con las políticas sectoriales y fiscales, porque sólo así podrá juzgarse hasta qué punto la tasa de cambio puede seguir considerándose como una variable exógena, a la que se recurre *deus ex machina* cuando las demás medidas antiinflacionarias no han dado resultado. El Gobierno debe estar más atento al manejo de la tasa de cambio porque a medida que la economía se abre, aumenta la desprotección interna frente a los vaivenes impredecibles del mercado internacional de capitales.

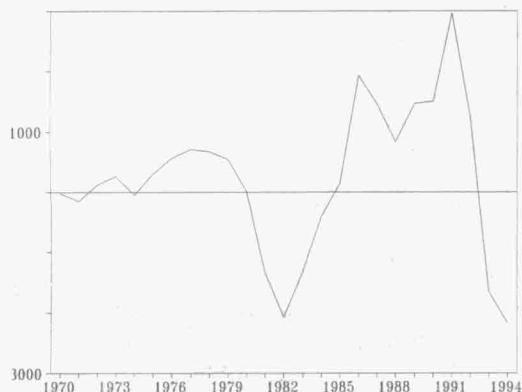
Estos comentarios no desconocen que el Banco de la República tiene la obligación constitucional y legal de velar por la salud de la moneda. Sólo pretenden señalar que hasta ahora la política monetaria ha sido extremadamente *monetarista* y que esta lógica ya no es compatible con el enfoque del nuevo plan de desarrollo.

LA INTENSIFICACIÓN DEL DÉFICIT COMERCIAL

El manejo dado a la tasa de cambio ha tenido un impacto negativo sobre la balanza comercial. Los gráficos 2 y 3 muestran su evolución. El primero cubre un período de 24 años. El segundo abarca uno más corto. Esta partición en el tiempo facilita la exposición.

3 "parece indudable que una institución a la que se confieren tareas de soberanía (el Banco Central) no debe operar fuera del control parlamentario; además, se arguye, es incompatible con los principios de la democracia el que un gobierno sea responsable de sus políticas en las elecciones, cuando hay un área importante en la que no es responsable en lo más mínimo, la de la política monetaria" [Issing 1993, 274].

GRÁFICO 2
BALANZA COMERCIAL
 Miles de millones de dólares



Fuente: Dane, Banco de la República.

GRÁFICO 3
BALANZA COMERCIAL
 Miles de millones de dólares



Fuente: Dane, Banco de la República.

El gráfico 2 muestra que el déficit de balanza comercial al que llegó el país a fines de 1994 no tiene precedentes. La situación es grave porque:

1. El déficit de la balanza comercial refleja una progresiva pérdida de competitividad de la industria nacional. Las exportaciones me-

nores han caído en forma dramática.⁴ El déficit no ha sido mayor porque se han reactivado las exportaciones de hidrocarburos y minerales, y gracias a que acabamos de experimentar una minibonanza cafetera. El Plan acepta que Colombia está viviendo un proceso de franca desindustrialización.

2. No hay ningún indicio de que la balanza comercial se vaya a recuperar en el corto plazo. Todo parece indicar que la revaluación del peso continuará, que el ahorro privado seguirá disminuyendo y que el endeudamiento externo del sector privado mantendrá un ritmo creciente.

Al cotejar los gráficos 1 y 3 se percibe la alta correlación entre los movimientos de la tasa de cambio y los de la balanza comercial. Esta interacción será mayor a medida que la apertura se intensifique. Es urgente, entonces, que en el ámbito de la política económica, el Gobierno y la autoridad monetaria replanteen el papel que le corresponde a la tasa de cambio frente al control de precios. Es cierto que en el corto plazo, como ha sucedido hasta ahora, la revaluación ha favorecido el control de precios. Pero ello está llevando a desestimular la industria y la agricultura nacionales. Las consecuencias estructurales de este proceso sólo se manifestarán en el largo plazo.

El saneamiento del déficit de la balanza comercial en el mediano plazo estará muy ligado a los ingresos petroleros. Pero si no se adoptan los correctivos necesarios, esta bonanza, igual que la de hoy, sólo ocultará el proceso de desindustrialización del país.

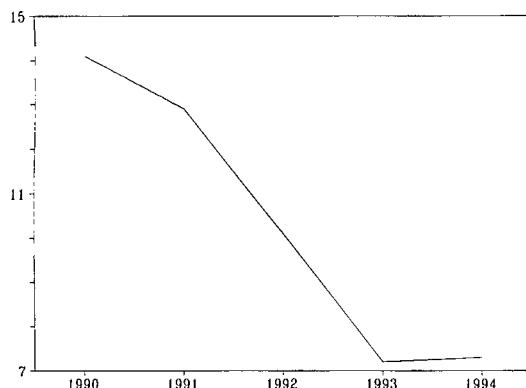
LA CAÍDA DEL AHORRO PRIVADO

La caída del ahorro privado (gráfico 4) es otro síntoma de la fragilidad estructural. El abaratamiento de los bienes transables ha estimulado el consumo. Este es un signo de debilidad estructural porque:

4 "Las exportaciones menores o no tradicionales han sido uno de los renglones más golpeados en los últimos años. En 1991 terminó la gran expansión de dichas exportaciones que se había iniciado en 1985. Durante este período las exportaciones menores se triplicaron, creciendo a un ritmo anual de 20.3 por ciento. Por el contrario, pese a la apertura de mercados, especialmente del venezolano y del ecuatoriano en el marco de la integración andina, y a las preferencias otorgadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, dicho ritmo se redujo al 5.4 por ciento entre 1991 y 1993 (1.9% si se excluyen las piedras preciosas)" [Presidencia-DNP 1995, 13].

1. Las teorías del desarrollo, tanto las viejas como las nuevas, consideran que sin ahorro no es posible alcanzar un equilibrio sostenido de largo plazo.
2. La industria nacional que ha resultado favorecida con la mayor demanda es la de bienes no transables. Los productores de bienes transables todavía no logran competir con los artículos importados.
3. Como se desprende del gráfico 4, durante la administración Gaviria el ahorro del sector privado se redujo a la mitad. Cayó del 14.1 al 7.3 por ciento del Pib. La falta de ahorro genera un círculo dantesco que induce el alza de las tasas de interés por dos vías: por el lado de la oferta de dinero, ya que reduce la liquidez de los intermediarios financieros; por el lado de la demanda, ya que las empresas se ven obligadas a endeudarse con dinero caro.

GRÁFICO 4
AHORRO PRIVADO
 Porcentaje del Pib



Fuente: Presidencia-DNP [1995, cuadro 2.1].

LA DEBILIDAD ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas son estructuralmente frágiles porque los ingresos corrientes han perdido importancia frente a los ingresos de capital (cuadro 1 y gráfico 5) y porque los ingresos tributarios se han debilitado frente a los ingresos no tributarios y a los ingresos de capital (cuadro 2 y gráfico 6). El Plan desconoce la fragilidad estructural de las finanzas públicas porque insiste en que no se requiere una nueva reforma tributaria.

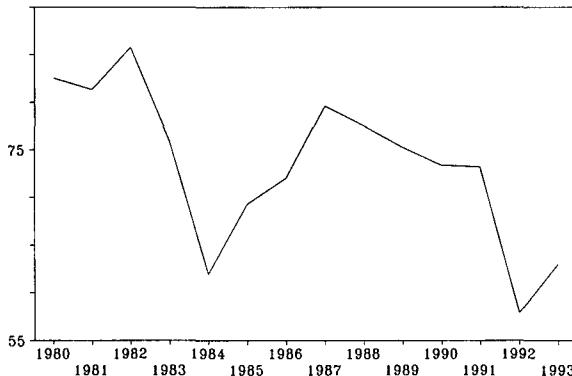
CUADRO 1

INGRESOS CORRIENTES SOBRE INGRESOS TOTALES
(CORRIENTES Y DE CAPITAL) DEL GOBIERNO NACIONAL
Porcentaje

Año	Participación	Año	Participación
1980	82.5	1987	79.6
1981	81.3	1988	77.5
1982	85.7	1989	75.3
1983	76.0	1990	73.4
1984	62.0	1991	73.2
1985	69.3	1992	57.9
1986	72.0	1993	63.0

Fuente: Contraloría General de la República, CGR; cálculos del autor.

GRÁFICO 5

INGRESOS CORRIENTES SOBRE INGRESOS TOTALES
(CORRIENTES Y DE CAPITAL) DEL GOBIERNO NACIONAL
Porcentaje

Fuente: cuadro 1.

Los ingresos corrientes y los ingresos tributarios pierden peso. En trece años (cuadro 1 y gráfico 5), la participación de los ingresos corrientes en los ingresos totales pasó del 82.5 al 63 por ciento. La mayor caída se presentó durante la administración Gaviria. En términos muy simples, el equilibrio de las finanzas públicas está dependiendo cada vez más de fuentes aleatorias (crédito). Esta tendencia es insostenible en el mediano plazo. La gravedad de la situación no se ha percibido porque sólo se observa el agregado contable, que esconde la fragilidad estructural.

CUADRO 2**INGRESOS TRIBUTARIOS SOBRE
INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO NACIONAL
Porcentaje**

Año	Participación	Año	Participación
1980	79.7	1987	72.0
1981	77.1	1988	72.8
1982	80.8	1989	71.2
1983	68.7	1990	65.5
1984	58.5	1991	67.6
1985	62.9	1992	54.6
1986	63.3	1993	56.6

Fuente: CGR; República; cálculos del autor.

GRÁFICO 6**INGRESOS TRIBUTARIOS SOBRE
INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO NACIONAL
Porcentaje**

Fuente: cuadro 2.

El panorama se complica al observar la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales (cuadro 2 y gráfico 6). La participación baja de 79.7 a 56.6 por ciento.

Para responder a los compromisos adquiridos en el Plan, sin debilitar más la estructura tributaria, el Gobierno no tiene otra alternativa que aumentar la participación de los impuestos y de los ingresos corrientes en los ingresos totales. Junto con una reforma tributaria, es necesario mejorar la eficiencia institucional de las entidades del Estado, de

modo que puedan ampliarse los ingresos corrientes no tributarios (tasas, multas, rentas contractuales, ingresos de explotación, etcétera).

De acuerdo con los postulados de Barro-Ricardo —"equivalencia ricardiana"— la financiación a través del crédito sólo remplaza a los impuestos en el corto plazo. Más temprano que tarde, el Gobierno tendrá que aumentar la carga impositiva para poder cumplir con los compromisos de la deuda.

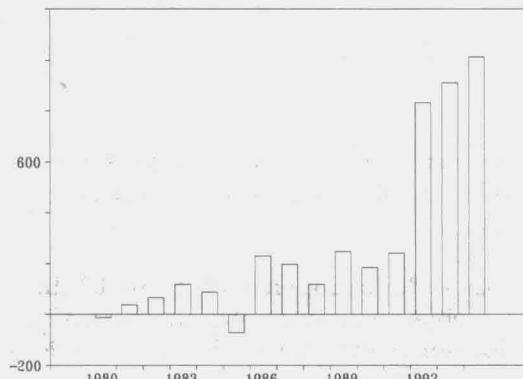
EL AUMENTO DEL CRÉDITO INTERNO DEL SECTOR PÚBLICO

La situación cambiaria (gráfico 1) y la fragilidad de las finanzas públicas se han manifestado en el crecimiento de la deuda pública interna (gráfico 7, cuadro 3) y en la disminución del crédito externo neto del sector público (gráfico 9, cuadro 3).

El gráfico 7 muestra que en el período 80-94 el mayor aumento del crédito interno del sector público (no financiero) se presentó en la administración Gaviria. La CGR advierte que "el endeudamiento interno está creciendo en forma alarmante y el Gobierno Nacional no ha tomado los correctivos necesarios" [CGR 1994].

En vez de examinar seriamente el problema, el *Salto Social* opta por el camino fácil: seguir aumentando el crédito interno del Estado. En el

GRÁFICO 7
CRÉDITO INTERNO NETO
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 Millones de pesos



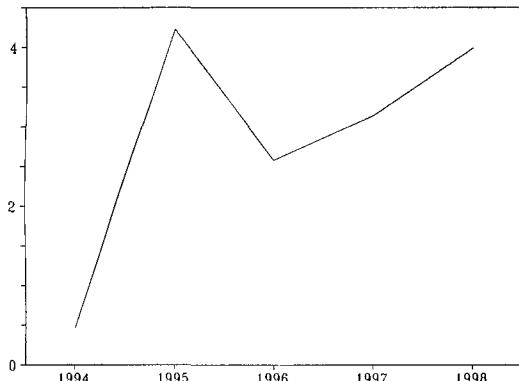
Fuente: CGR y Banco de la República; cálculos de Nova [1994].

CUADRO 3
CRÉDITO NETO, EXTERNO E INTERNO
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
Porcentaje del Pib

Año	Externo	Interno	Año	Externo	Interno
1980	3.1	-0.8	1987	-0.3	2.2
1981	3.6	1.9	1988	1.5	1.0
1982	3.3	2.6	1989	0.7	1.6
1983	3.6	3.9	1990	-0.5	0.9
1984	3.7	2.3	1991	-0.9	0.9
1985	5.2	-0.8	1992	-1.6	2.2
1986	3.7	-3.4	1993	-1.0	1.5

Fuente: CGR y Banco de la República; cálculos de Nova [1994].

GRÁFICO 8
CRÉDITO INTERNO POR CONTRATAR (GOBIERNO CENTRAL)
PROYECCIONES DEL PLAN DE DESARROLLO
Porcentaje del Pib

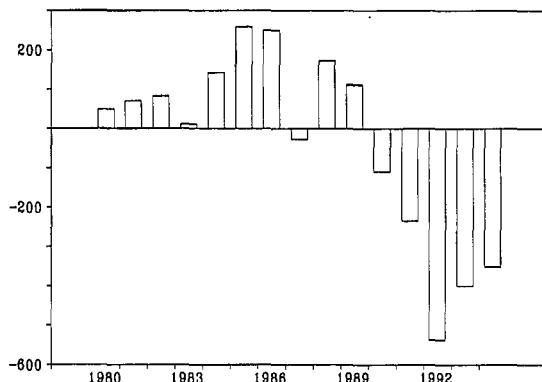


Fuente: Presidencia-DNP [1994, 70, cuadro 4.3].

gráfico 8 se observan las proyecciones del Plan. Se espera que en 1998 el crédito interno sea igual a un 4 por ciento del Pib. El crédito público interno se sigue utilizando como un comodín. Al aprobar los presupuestos de los tres últimos años, los parlamentarios y el Gobierno trataron el crédito interno como la variable de ajuste. El Plan sigue esta misma lógica.

El crédito interno del sector público sufre directamente el impacto de los flujos de capitales internacionales a través de dos mecanismos: la

GRÁFICO 9
CRÉDITO EXTERNO NETO
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 Millones de pesos



Fuente: CGR y Banco de la República; cálculos de Nova [1994].

sustitución de deuda pública externa por deuda pública interna y el sometimiento de la política fiscal a los dictámenes de la autoridad monetaria.

1. Ante la abundancia de divisas, el Gobierno ha optado por pregar deuda externa. En los últimos años el crédito externo neto ha sido negativo (gráfico 9, cuadro 3). Este cambio tiene la desventaja de que está llevando a sustituir créditos y compromisos de la banca internacional de mediano y largo plazos por créditos internos más caros y de más corto plazo.
2. Debido al alto costo de la política monetaria (esterilización), el balance del Banco de la República en los últimos años ha sido deficitario: 356 mil millones de pesos en 1993 y 202 mil millones en 1994. El faltante del Banco debe cubrirse con dineros del presupuesto. Así, parte de la deuda interna se destina a financiar la política monetaria. La política fiscal se ha puesto al servicio de las urgencias de la coyuntura monetaria. Anteriormente se acudía a las fuentes monetarias para solucionar los desequilibrios fiscales. Esta lógica se ha cambiado totalmente. Ahora los desbalances monetarios se cubren con ingresos fiscales.

Según la nueva normatividad, la Tesorería es responsable de aquellas operaciones de mercado abierto que se realizan con la finalidad de conseguir dinero del público para financiar el gasto. El Banco de la República, por su parte, se encarga de emitir títulos con propósitos de

esterilización monetaria. En la práctica ha sido muy difícil separar ambas funciones, tanto desde el punto de vista de las fuentes como del de los usos.⁵ En realidad, el manejo de la Tesorería ha respondido más a las necesidades coyunturales de las autoridades monetarias que a los objetivos de los programas de inversión del Gobierno.

CONCLUSIÓN

La economía colombiana presenta síntomas claros de *fragilidad estructural*: revaluación del peso sin mejoramiento de la competitividad, agudización del déficit comercial, caída del ahorro interno, debilitamiento de las finanzas públicas y aumento de la deuda pública interna. Cada uno de estos problemas es, en sí mismo, preocupante, pero el hecho de que se presenten conjuntamente debería llevar a replantear el actual esquema de desarrollo fundado en el equilibrio de los agregados contables.

La timidez con la que el Plan de Desarrollo reconoce algunas de esas dificultades nos lleva a dudar de la capacidad que pueda tener el *Salto Social* para poner en marcha un modelo de desarrollo realmente *alternativo*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República, CGR. 1994. *La CGR advierte sobre el crecimiento de la deuda pública interna*, comunicado de prensa, 16 de noviembre.
- Issing, O., 1993. "Independencia del Banco Central y estabilidad monetaria", *Boletín del Cemla*, noviembre-diciembre, 268-281.
- Nova G., 1994. *El financiamiento público interno en Colombia*, Tesis de Grado, Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. 1994. *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998*, Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. 1995. *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, versión de febrero.

5 Los papeles de la Tesorería y del Banco de la República compiten por el ahorro privado. Hace unos meses la Tesorería ofrecía 30 por ciento por sus títulos TES B a tres años y el Banco de la República colocaba Omas al 32 por ciento a un año.