

III

LAS BASES DEL NUEVO PROGRAMA DE AJUSTE ECONOMICO

La situación y tendencias de la economía colombiana descritas atrás exigían establecer un nuevo programa de ajuste económico. Su puesta en marcha requería, en primer término, apoyo del Presidente y del partido de gobierno, así como su comprensión por parte del Congreso, de los organismos internacionales de crédito, del sector privado colombiano; en especial los gremios y sindicatos y, ante todo, de la prensa y del grupo de expertos sobre la economía colombiana.

Después de varias jornadas de trabajo con el Presidente y con los miembros del equipo económico del gobierno, así como de sostener una reunión en Washington con el entonces Embajador de Colombia en los Estados Unidos, se inició la ejecución de los nuevos programas. La primera presentación pública de la estrategia a seguir se llevó a cabo en el acto de posesión del Ministerio en el cual se tuvo oportunidad de indicar que la política económica futura tendría como énfasis principal equilibrar el sector externo de la economía, reducir el déficit fiscal y el impacto negativo de su financiamiento a través de la emisión monetaria, y recuperar la dinámica del sector privado con acento sobre el fortalecimiento del sector financiero. Posteriormente, en el Mensaje Presupuestal del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda al Congreso, que acompañaba el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia fiscal de 1985, presentado en julio de 1984, se planteó de manera explícita, directa y cruda, la problemática, lo cual continuó haciéndose en los discursos del Presidente de la República y en los debates y reuniones con el Ministro de Hacienda.

La nueva política exigía austeridad y restricciones. Del lado fiscal aparecía necesario elevar los impuestos, reducir el desbordamiento de los gastos públicos, posponer inversiones menos prioritarias y aplicar tarifas de servicios públicos costeables. Por el lado del sector externo se necesitaba incrementar las exportaciones significativamente pero sin depender para ello de subvenciones fiscales, así como racionalizar las importaciones pero con menor énfasis en controles cuantitativos, todo lo cual imponía la necesidad de ajustar la tasa de cambio a niveles más adecuados, naturalmente sin anunciarlo públicamente. En cuanto al crédito externo era indispensable obtener, de nuevo, el apoyo de la banca privada internacional y seleccionar

el tipo de proyectos más adecuados a la situación económica por parte de la banca multilateral y los gobiernos. Además, dentro de un marco monetario restringido era necesario apoyar el debilitado sector privado con el propósito de evitar que el programa de ajuste en el corto plazo tuviese un impacto demasiado negativo en la actividad económica y el empleo.

Dentro de todo el engranaje resultaba fundamental la consolidación de expectativas en torno a la nueva estrategia pues, como la experiencia reciente y los fundamentos de la teoría económica lo señalaban, aún los mejores propósitos de política económica se podrían frustrar si la opinión pública y, en particular, los estamentos políticos y empresariales, no le otorgaban el apoyo requerido.

Para lograrlo, el principal reto era explicar por qué la estrategia vigente no era sostenible, dado que el crecimiento económico se estaba haciendo a costa de una disminución de las reservas internacionales que ya se encontraban vecinas a los niveles mínimos requeridos. Dicha erosión de las reservas permitió sostener, hasta entonces, un nivel de importaciones superior al obtenible por los niveles de exportación y los ingresos netos de crédito externo, a la vez que generaba un margen para que el Gobierno financiara su déficit fiscal con emisión monetaria sin que, por esa vía, se presionaran los precios.

Sin embargo, la realidad era que dicha estrategia estaba francamente agotada y se encontraba estimulando la fuga de divisas. Así lo habían comprendido sectores políticos que desde el Congreso criticaban el manejo vigente; la banca internacional que había suspendido los nuevos créditos y cortaba las líneas de crédito de corto plazo; y la banca multilateral que, si bien continuaba apoyando al país con recursos, insistía en la necesidad de reorientar la política económica.

Del tal manera que, de mantenerse el rumbo que se traía, en pocos meses se provocaría una crisis cambiaria al agotarse las reservas y la crisis fiscal repercutiría de manera mucho más clara sobre la expansión de los medios de pago y la inflación. Bajo dicho contexto lo que se buscaba era evitar tales circunstancias y sentar las bases para un crecimiento económico en el más largo plazo.

Como en la adopción de toda nueva estrategia, su puesta en marcha exigía la definición de la secuencia de los diversos pasos a tomarse así como su velocidad. Resultaba evidente la necesidad de actuar rápida pero cuidadosamente. Luego de profundas conversaciones con el Presidente se convino en que la introducción de los correctivos debería ser gradual, de acuerdo

con la tradición de la política económica colombiana. Al efecto, en el Mensaje Presupuestal de julio de 1984 se decía textualmente que "Los cambios y ajustes que deben introducirse no necesariamente implican paquetes de reformas inconsultas, ni alteraciones dramáticas que perturben el orden nacional. Pero, sí se requiere un conjunto consecuencial de políticas coherentes y pragmáticas de austeridad que permitan superar los desequilibrios existentes, sin la aplicación de modelos ajenos a la naturaleza misma de nuestra economía sino, más bien, inspiradas en el estilo de la política económica colombiana adoptada en 1967".

En cuanto a la secuencia de las medidas existían dos opciones. Una era efectuar un ajuste inicial significativo en la tasa de cambio dando así prioridad al ajuste externo, para luego adoptar las medidas de ajuste fiscal. La segunda, que fue el camino escogido, era la de plantear explícitamente como primer paso la necesidad de elevar los impuestos y recortar los gastos para luego ir adoptando un ajuste cambiario gradual, pero acelerado, dentro del sistema vigente urgente del "crawling peg" o devaluación "gota a gota". Al tiempo, se llevarían a cabo las conversaciones con los bancos internacionales y el perfeccionamiento de la política comercial de restricción de importaciones y estímulo de exportaciones.

Antes que fundamentarse en bases teóricas, la secuencia escogida obedecía a principios políticos y pragmáticos. Primero que todo, se consideró que la experiencia colombiana con las minidevaluaciones era buena y que resultaría más efectivo hacer, por lo tanto, un ajuste cambiario más acelerado, pero gradual. Iniciar con una devaluación masiva podría tener impactos adversos en las expectativas y aun dificultar el proceso de negociación de la política fiscal en el Congreso. De otro lado, la concentración del equipo económico tenía que ejercerse en el área fiscal pues el 20 de julio se iniciaban las labores del Congreso y allí debería presentarse el presupuesto para 1985 así como los proyectos de ley de tipo fiscal requeridos. Como se verá más adelante, la secuencia de las medidas adoptadas resultó excepcionalmente efectiva y digna de estudiarse desde el ámbito teórico económico.