

PLAN DE DESARROLLO PARA FOMENTAR DESCENTRALIZACIÓN

*Discurso del presidente Andrés Pastrana Arango,
en la asamblea anual de ANIF.*

Santafé de Bogotá, 19 de noviembre de 1998.

Agradezco inmensamente a ANIF, y en especial a Luis Carlos Sarmiento Angulo, presidente de su Consejo Directivo, ya Armando Montenegro, su presidente, por la amable invitación a este importante foro y por la oportunidad que me brindan de exponer ante ustedes la dirección que hemos dado a nuestra política económica.

ANIF ha sido tradicionalmente un escenario de primer orden, importante no sólo para discutir la política financiera y los temas propios de esta actividad sino, además, para reflexionar a fondo sobre el manejo macroeconómico del país. Siguiendo esta tradición, a continuación haré referencia a tres temas fundamentales que integran la política económica puesta en marcha por este gobierno: la política de ajuste fiscal, las medidas tomadas en la emergencia económica y, por último, el Plan de Desarrollo.

Al tomar posesión este nuevo gobierno, sabíamos bien que los retos asumidos eran grandes y las soluciones complejas. Nuestro propósito de encauzar a Colombia hacia la convivencia social, la estabilidad económica y el crecimiento, no es tarea fácil. Desde ese primer día, no hemos ahorrado esfuerzos en proponer políticas audaces, estructurar mecanismos alternativos y poner en marcha un proyecto integral para alcanzar las dos prioridades nacionales: la paz y el empleo.

En agosto, las perspectivas económicas del país siguieron en deterioro, pues al grave desequilibrio de las finanzas públicas colombianas se sumó un abrupto descalabro del mercado financiero internacional y una creciente fragilidad del sector financiero doméstico junto con el sector real de la economía.

Entre las repercusiones generadas por la crisis internacional, que inicialmente se había concentrado en el sector real y financiero del sudeste asiático, se encuentra la restricción del flujo de recursos y las presiones sobre los delicados estados financieros de muchos países de América Latina, incluida Colombia. La consecuente duplicación de los costos de adquirir deuda en el exterior, prácticamente cerró los mercados internacionales para el país.

Varios factores, además del enorme hueco fiscal, aumentaron la desconfianza en la economía colombiana. El primer factor de preocupación es el creciente deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se estima que los faltantes de esa ascenderán a 4.8% del PIB durante 1998.

Por otra parte, el servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes, posiblemente pasará de un promedio de 51.3% durante los años 1994-97 a 57.2% durante 1998. Finalmente, se prevé que las reservas internacionales podrían caer a sólo 4.7 meses de importaciones de bienes y servicios.

Una situación de esta naturaleza debe ser neutralizada a tiempo. Es indispensable prevenir mayores desequilibrios que conduzcan a una crisis de costos incalculables, y sentar unas bases sanas y sólidas para el futuro desarrollo de nuestra economía. Por esta razón, un paso crucial en el manejo de una situación económica tan compleja como la actual, consiste en restaurar la confianza, mediante decisiones oportunas y acertadas de la autoridad económica, que sean comunicadas de manera responsable y objetiva a la opinión pública por parte de los medios y analistas económicos.

Al respecto, el Gobierno Nacional concluyó que, de no adoptarse, de inmediato, un plan de ajuste fiscal, con un claro contenido de correctivos para los problemas de largo plazo, nuestra economía se vería abocada a una verdadera y profunda recesión.

AJUSTE FISCAL

Por estos motivos, el ajuste fiscal se comenzó a adelantar desde el mismo momento en que el Gobierno tomó posesión. Para lo que restaba de la vigencia fiscal de 1998, el déficit del Gobierno Central, que se estimaba en 5.2% del PIB, pasó a 4.8%. Este ajuste se complementó con recortes de gasto en algunas entidades descentralizadas, lo que permitirá reducir el déficit público consolidado de 3.8% del PIB a 3.3%. Con esto, el Gobierno tomó la iniciativa de apretarse el cinturón.

Por otra parte, en el esfuerzo para mejorar los ingresos, el Gobierno espera obtener, mediante la reforma tributaria, recursos adicionales por un monto de \$1.4 billones. Además de las modificaciones al IVA, esta reforma dota a la DIAN de los instrumentos administrativos necesarios para mejorar su gestión, para reducir y controlar la evasión tributaria, así como combatir el contrabando.

Continuando en el esfuerzo de racionalizar los gastos, se impuso una severa política de austeridad. El déficit del Gobierno Central se reducirá de 5.2% del PIB a 3.6% durante 1999, y el del sector público consolidado de un déficit inicial de 3.7% pasará al 1.9% del PIB, lo que corresponde a un ajuste de \$2.5 billones. Por primera vez desde 1993 se logrará un superávit primario del Gobierno Central, el cual mide el balance fiscal de la Nación excluyendo los intereses de la deuda.

El ajuste propuesto para 1999 revierte completamente la tendencia de deterioro, tanto en las finanzas del Gobierno Central, como del sector público consolidado, e inicia así un proceso que deberá conducir hacia el restablecimiento del equilibrio fiscal al final de la actual administración.

Para afianzar las anteriores medidas y para cumplir el propósito anunciado de asegurar un ajuste estructural de las finanzas públicas colombianas a mediano y largo plazo, el Gobierno Nacional ha presentado a consideración del Congreso de la República proyectos de ley que buscan otorgar mayores instrumentos para el control del gasto y eliminar rentas de destinación específica no establecidas por la Constitución Nacional.

SECTOR FINANCIERO

Por otra parte, las difíciles circunstancias de la economía internacional han perjudicado adicionalmente la actividad económica doméstica. No cabe duda de que un deterioro causado por estas circunstancias, ha repercutido negativamente sobre el empleo y la propia viabilidad de la cartera del sistema financiero.

A pesar de las medidas para reducir los encajes y flexibilizar los accesos a los cupos de liquidez del Emisor, los indicadores más recientes del sistema financiero revelan un continuo deterioro, tanto en sus utilidades, como en la calidad de su cartera. Al cierre del mes de octubre, el sistema financiero reportó pérdidas equivalentes a 4.3% del patrimonio.

Pero tal vez el elemento más sorpresivo provino del rápido desmedro de la relación entre la cartera vencida y el total de la cartera bruta, la que al mes de octubre reportó un índice de 9.7%, frente al 5.8% observado en promedio en los años 1993-97.

A medida que se incrementaba la cartera vencida del sistema financiero y las daciones en pago se constituían en la única forma de escapar de la brecha entre el activo y el pasivo de los diferentes balances, se generó una serie de liquidaciones de entidades financieras y cooperativas.

A raíz de esta crítica situación, el gobierno procedió desde sus primeros días a instrumentar, a través de Fogafin, una pronta tarea para evitar que estas circunstancias llegaran a problemas aún más complejos. Pero los apoyos de liquidez de Fogafin aparentemente no fueron suficientes, frente a la grave situación de incertidumbre internacional y la desaceleración económica nacional.

Por otra parte, uno de los sectores más afectados ha sido el cooperativo, con un total de 31 entidades en proceso de liquidación y 3 intervenidas en administración por cuenta de Dansocial y 8 cooperativas intervenidas por la Superintendencia Bancaria, de las cuales 7 están en liquidación y 1 en administración. Estas liquidaciones han afectado a cerca de 700.000 asociados y a casi 900.000 ahorradores. Es realmente preocupante, si se tiene en cuenta que el promedio de los ahorros no supera los dos salarios mínimos por aportante, lo cual revela que se trata de un sector social, cuyos escasos ahorros forman parte vital de su bienestar. Allí está en juego el ahorro de quienes son más vulnerables.

EMERGENCIA ECONÓMICA

No cabe la menor duda de que la delicada situación del sistema financiero y cooperativo colombiano requería acciones prontas y eficaces para evitar complicaciones mayores que pudieran llegar a generar pérdidas cuantiosas para los ahorradores, aportantes y para el propio fisco nacional.

En caso en que se presentara una crisis, arrastraría al conjunto de la economía con consecuencias irreparables, como ocurrió en otros países como Méjico, Argentina o Venezuela, llevándose por delante todas las metas y objetivos que se plantearon para reactivar la economía. Esta entraría en una profunda recesión y el desempleo aumentaría a niveles aún mayores, lo que haría que la crisis afectara sobre todo, a los más pobres.

Frente a esta compleja situación, el gobierno decidió adoptar correctivos inmediatos, con el expreso propósito de evitar un mayor deterioro del sistema financiero y cooperativo. Como ya es bien conocido, el pasado lunes el Consejo de Ministros determinó cinco estrategias básicas para apoyar y proteger al sistema financiero nacional.

En primer lugar, se adoptó una contribución transitoria computada sobre las transacciones financieras del 2 por cada 1,000 pesos y del 1.2 por diez mil para los créditos interbancarios, recompras de cartera y transacciones en moneda nacional o extranjera a través del Banco de la República. Los recursos obtenidos a través de esta contribución, estimados en \$1.9 billones, se destinarán exclusivamente a atender las necesidades de Fogafin.

Como segunda medida, se estableció una asignación presupuestal para atender, a los más pobres, que hubiesen resultado damnificados por las quiebras del sector cooperativo, quienes representan cerca de 900.000 ahorradores, de un total de 3 millones de asociados, la gran mayoría de muy escasos recursos.

Adicionalmente y con el objeto de acelerar la reconstrucción de un sector solidario financiero y de ahorro y crédito fuerte, y con el objeto de dotar rápidamente de recursos al Fogacoop, el Gobierno tomará en préstamo los saldos de las cuentas bancarias inactivas, cuya cuantía se aproxima a los \$400.000 millones.

El tercer mecanismo es el alivio de las deudas hipotecarias de carácter individual a través de créditos blandos, de la reducción de manera permanente de los intereses de mora y de un seguro de desempleo para los deudores de vivienda de interés social.

Como cuarta medida, y con el objeto de solucionar el altísimo nivel de activos improductivos de las entidades financieras, representados en bienes recibidos en dación en pago, se crean mecanismos para vender, titularizar

y dar en arrendamiento dichos activos, incluyendo la garantía de Fogafin a la titularización de cartera hipotecaria de créditos individuales.

Finalmente, por medio de la Emergencia, el Gobierno Nacional estableció el saneamiento de la banca pública y nuevas líneas de capitalización de banca privada. Con este fin, las normas de emergencia autorizan la capitalización de las entidades financieras públicas y se autoriza al Fogafin para otorgar créditos a para la capitalización de entidades financieras privadas.

Este paquete de medidas tendientes a conjurar la crisis financiera que se agudizó en las últimas semanas, constituyen un conjunto de carácter preventivo para evitar el deterioro y el eventual colapso del sector financiero. Es de señalar que de ocurrir, una crisis financiera tendría enormes costos, no sólo de carácter fiscal, sino también económicos y sociales.

Las medidas descritas buscan evitar una pérdida de confianza en el sector financiero que evaporaría los ahorros de millones de colombianos. Es, en efecto, a proteger estos ahorradores, en especial a los más pobres, que están dirigidas las medidas adoptadas, y no a proteger a los banqueros, tal y como varios comentaristas lo han venido afirmando. Estos deberán invertir, si es el caso, de su propio bolsillo, los dineros necesarios para capitalizar la banca o para realizar las provisiones necesarias.

Finalmente, quisiera señalar que la viabilidad del sector financiero es imprescindible para cimentar las bases de un desarrollo acelerado y sostenido. Esta es una condición "*sine qua non*". De nada le serviría a esta administración y al Congreso aprobar un plan de desarrollo para los próximos cuatro años, si no contamos con un sector financiero fuerte, que canalice de manera efectiva los recursos del país hacia los proyectos de inversión prioritarios.

PLAN DE DESARROLLO

Con esta aclaración y tal como lo mencioné al principio de mi intervención, permítanme desarrollar el tercer gran punto de esta intervención: el Plan de Desarrollo cuyas bases entregamos recientemente.

El "Cambio para Construir la Paz" contempla un Plan de Inversiones para el período 1999-2002 por el valor de \$60.3 billones de 1998. De este monto, \$54.6 billones corresponden a inversiones generales del Gobierno Nacional y \$5.7 billones a inversiones complementarias en el marco del Fondo de Inversión para la Paz. De estos recursos, el 60% se destinarán al sector social, que incluye educación, salud, atención a la niñez, vivienda, agua potable y saneamiento básico. De esta forma debe quedar claro que el énfasis de nuestro plan de desarrollo es eminentemente social.

Sin embargo, el plan de desarrollo no puede ser visto como la simple ejecución de un presupuesto público. Un plan de desarrollo es el norte que se traza una sociedad para lograr su progreso y bienestar.

El Gobierno ha decidido hacer de la construcción de la paz el eje fundamental de su Plan de Desarrollo. Seguramente muchos colombianos están de acuerdo que la relación entre paz y desarrollo tiene que ser el punto de partida sobre el cual debe construirse el futuro de Colombia. Mi gobierno quiere, sin embargo, ir más allá de este consenso para invitar al país a una reflexión trascendental: sólo si se entiende que la paz es un compromiso de todos, que implica que todos hagamos nuestra contribución desde donde quiera que estemos, como empresarios o como trabajadores, como amas de casa o como estudiantes, será posible establecer esa valiosa sinergia que puede existir entre los dos términos de la ecuación desarrollo-paz.

En el Plan elaborado por mi gobierno, en lugar de promesas incumplibles, encontrarán invitaciones a vincularse a propósitos de interés nacional. No son convocatorias a distribuir recursos. Son convocatorias a distribuir responsabilidades. No podemos seguir preguntando "qué hay en el plan para mí", sino "qué puedo yo hacer para contribuir al logro de los objetivos del plan" .

La idea de compromiso está por todos los rincones del "Cambio para construir la Paz". Compromiso con la educación, la salud y la niñez; compromiso para adelantar un proceso de ajuste fiscal que ponga la economía de nuevo sobre la senda de crecimiento y generación de empleo; compromiso de que vamos a duplicar las exportaciones menores en pocos años, de que reduciremos el déficit habitacional y recuperaremos el campo para el país. Todas son metas que el gobierno por sí sólo ya no puede alcanzar. Son metas para la sociedad en general.

El compromiso de la sociedad con los propósitos de la construcción de la paz, es el primer gran cambio que tenemos que dar todos los colombianos. El plan de desarrollo es simplemente una propuesta donde se traza el camino de este cambio.

Este camino comienza por un gran esfuerzo por reformar el Estado colombiano para hacerlo viable y participativo. Esta viabilidad, que es tanto política como financiera, tiene como fundamento la profundización de la descentralización. Tenemos que poner los pies sobre la tierra y actuar de acuerdo con una gran realidad: Colombia es un país descentralizado. El gobierno central fuerte, todopoderoso y omnipresente ha quedado atrás, ha pasado a la historia.

El centralismo no es un mal que padecen sólo quienes viven en las capitales. Si en ellas, se piensa que desde allí es posible controlar el país y decidir qué hacer en cada rincón, fuera de ellas se cree que es del centro de donde deben venir, tanto las soluciones a todos los problemas, como los recursos para resolverlos.

Por este camino lo que estamos haciendo, es profundizando los desequilibrios regionales y agobiando al gobierno central con más tareas de las que le corresponden y puede atender con los pocos recursos que le quedan. Vamos a crear las condiciones para que cada nivel de gobierno se ajuste institucional y fiscalmente, redistribuyendo los ingresos del situado fiscal para buscar la equidad entre regiones y al interior de ellas y fortaleciendo los ingresos territoriales.

No vamos a sustituir un centralismo nacional por muchos centralismos regionales, porque así como el eje del país va a pasar de Santafé de Bogotá a las regiones, en éstas la columna vertebral de la vida económica y social pasará de los gobiernos a las comunidades. Vamos a convertir a la sociedad civil en el punto focal de la vida nacional.

Esto quiere decir que reconstruiremos el deteriorado tejido social desde abajo, desde las bases. Es con ellas y con los distintos actores que participan en el aprendizaje de los niños y niñas, que vamos a dar cumplimiento al compromiso de garantizar el acceso de todos los colombianos entre 6 y 18 años a la educación básica. Es con ellas que vamos a aumentar considerablemente la cobertura en salud, restableciendo la estabilidad financiera del sistema. Es con ellas que vamos a garantizar la atención integral para la familia y a promover las condiciones para unas adecuadas relaciones entre los miembros de la sociedad.

Hacer un Estado viable y participativo y reconstituir el tejido social son las dos primeras estrategias del "Cambio para construir la paz". Con ellas vamos a superar la falta de cohesión social que está en la raíz de nuestros problemas de violencia. La tercera comprende una serie de acciones, guiadas por el Estado pero realizadas por toda la sociedad, dirigidas hacia zonas estratégicas por su estrecha relación con conflictos armados, vulnerabilidad ambiental o extrema pobreza.

Un gran esfuerzo integral por recuperar y reconvertir la agricultura será el punto de partida de estas acciones, en la medida que existe una estrecha relación entre violencia y campo. Pero a las regiones estratégicas vamos también a llevar vías, telecomunicaciones, una justicia fortalecida, mejores condiciones de convivencia ciudadana, una política ambiental sostenible que restaura y conserva las áreas prioritarias, y especial atención para grupos étnicos y desplazados. Pero también vamos a llevar una fuerza pública fortalecida que recuperará el pleno ejercicio de la autoridad y afianzará la legitimidad del Estado.

La cuarta estrategia del plan de desarrollo busca hacer de las exportaciones el motor del crecimiento. Con apoyo directo a empresas en ciencia y tecnología, crédito e información, con el fortalecimiento del recurso humano, apoyo particular a las pequeñas y medianas empresas y con más y mejor infraestructura, vamos a ampliar la base exportable y, como ya lo dije, a duplicar nuestras exportaciones. A estos propósitos contribuirá decididamente la reactivación de las actividades de exploración y explotación en los sectores minero y de hidrocarburos.

Las exportaciones serán el eje de una nueva visión en materia de generación de empleo, con la cual vamos a romper la tradición de que sólo podemos crecer de acuerdo al ritmo que marca la dinámica de nuestros estrechos mercados locales.

Amigos asistentes a este seminario:

El ajuste fiscal que el Gobierno se propone hacer constituye pieza fundamental para lograr una recuperación progresiva de la tasa de crecimiento de la economía, hasta alcanzar el 5.1% en el año 2002.

El ajuste fiscal logrará impulsar la actividad económica a través de dos mecanismos fundamentales. El primero, mediante una reducción de las tasas de interés reales, con lo cual se le abrirá un mayor espacio para la financiación de la inversión y del consumo privado. El segundo mecanismo de estímulo al crecimiento económico consiste en la contribución que el ajuste fiscal hace para la recuperación de la competitividad externa en cuanto a que posibilita una devaluación real.

Esto último generará un motor de crecimiento a través del estímulo a las exportaciones y la sustitución de importaciones. El beneficio más importante del mayor crecimiento económico consistirá en una mayor generación de empleo.

Al emprender las reformas estructurales de reducción del déficit, así como las medidas que compensan los desequilibrios coyunturales, buscamos crear un entorno económico propicio para el desarrollo de la actividad privada y para impulsar decididamente mayor creación de empleo.

Estamos ofreciendo las condiciones para una recuperación gradual de las actividades más afectadas y esperamos así obtener tasas de crecimiento aceleradas, en un contexto de sostenibilidad y de equilibrio macroeconómico a largo plazo.

El ajuste fiscal es la estrategia principal para generar crecimiento y bienestar. La emergencia económica permitirá que contemos con un sector financiero sólido, que proteja a los millones de ahorradores y que nos permita allegar los recursos necesarios para poder poner en marcha nuestro Plan de Desarrollo.

Estas políticas constituirán el cimiento del verdadero cambio, del cambio para construir la paz.

No obstante, todas estas medidas demandan un compromiso decidido y también un sacrificio de cada uno de los colombianos, que en muchos casos puede resultar duro de asumir. El Gobierno es consciente de ello y, por eso, no ha ahorrado esfuerzo para diseñar un programa económico en el cual, cada quien haga un aporte de acuerdo con sus capacidades. Sin embargo, al igual que los sacrificios, los beneficios del ajuste fiscal serán cosechados también por todos los colombianos, en especial por los más pobres, a través de una economía vigorosa

que genere incentivos para la inversión pero sobre todo, que le permita a los colombianos contar con empleos para todos.