



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: cmejia@fedesarrollo.org

No. 7 - Julio 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

¿Se acerca el fin de los acuerdos con el FMI?

El pasado mes de abril, el gobierno suscribió un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que si bien puede ser el último, ejercerá una fuerte influencia sobre la política económica durante los últimos meses del presente cuatrienio. Como en el pasado, este acuerdo no sólo impone metas cuantitativas en materia macroeconómica, sino también exige la aprobación de una serie de reformas. El actual acuerdo vence a mediados del 2006 y, por lo tanto, es oportuno repasar en qué consiste, por qué fue suscrito y cuáles son sus principales implicaciones.

1. Algunas consideraciones generales

1.1 ¿Qué es el FMI?

El Fondo Monetario Internacional es una entidad multilateral con 184 países miembros, establecida en 1945 como piedra angular del sistema monetario internacional, que se define como el sistema de pagos internacionales y tipos de cambios de las monedas nacionales que le dan fluidez a las relaciones económicas entre países¹. Su objetivo general es promover la estabilidad cambiaria internacional, evitar las devaluaciones competitivas, promocionar medidas económicas en beneficio del crecimiento económico y proveer asistencia financiera para que los países puedan ajustar su balanza de pagos en coyunturas especiales². Además, el Fondo busca impulsar la cooperación internacional en el área monetaria, facilitar el crecimiento balanceado del comercio internacional y amortiguar los efectos negativos de desequilibrios internacionales.

Para cumplir estos propósitos generales, la institución lleva a cabo tres actividades principales: supervisión, asistencia técnica y asistencia financiera.

La primera actividad se ve enmarcada en el análisis exhaustivo de la situación económica general y de las políticas públicas de cada uno de sus miembros, en especial de aquellos que

¹ En su página www.imf.org se encuentra una descripción exhaustiva de sus propósitos y tareas, y de cómo éstas han cambiado a través del tiempo.

² La balanza de pagos se puede describir como la posición financiera de un país frente al resto del mundo.

presentan déficit insostenible en la balanza de pagos. De esta forma, el FMI examina sobre todo el conjunto de los resultados macroeconómicos y las políticas estructurales para aconsejar sobre las medidas correctivas que en su concepto ponen en peligro la estabilidad económica del país.

En segundo lugar, el FMI presta el servicio de asistencia técnica, con el objetivo de mejorar la eficacia de las políticas económicas y la gestión financiera. Esta asistencia técnica se presta a petición del país y de acuerdo a las estadísticas del FMI, el 75% está dirigida a países de ingreso bajo o medio bajo. Las principales áreas en las que se presta acompañamiento son: política macroeconómica, política tributaria, gestión del gasto, política monetaria, regímenes cambiarios, sostenibilidad del sector financiero y estadísticas macroeconómicas y financieras.

Por último, la asistencia financiera a países afectados por problemas en su balanza de pagos, que es la que en este momento concierne a Colombia, se da cuando la situación del país ante los mercados internacionales no le permite acceder a financiamiento en montos suficientes o en condiciones favorables. El préstamo (o la disponibilidad de recursos) le permite al país tener flexibilidad para llevar a cabo los ajustes y las reformas necesarias. Por lo general, la asistencia financiera que el FMI presta a sus miembros se lleva a cabo en el marco de un acuerdo en el que se pactan las políticas y reformas que el país se compromete a ejecutar a cambio de la ayuda de la institución.

1.2 Los acuerdos de asistencia financiera

Para que el FMI pueda conceder financiamiento, tiene primero que convenir con las autoridades del país un programa de medidas destinadas a alcanzar metas específicas y cuantificables sobre su viabilidad fiscal, estabilidad monetaria y financiera, crecimiento sostenible y reformas estructurales.

Hay diferentes modalidades de asistencia financiera –en cuanto a plazos, condiciones de reembolso y estipulaciones del préstamo– de acuerdo al problema de balanza de pagos y a las circunstancias que se quieren superar. El grueso del financiamiento se presta por medio de tres tipos de acuerdos: (i) acuerdos de derecho de giro o acuerdos stand-by, (ii) acuerdos extendidos y (iii) acuerdos de servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Los acuerdos stand-by son el núcleo de la política crediticia del FMI y están diseñados para solucionar problemas de corto plazo en la balanza de pagos; estos ofrecen la seguridad de giro por parte del Fondo de una cantidad determinada de recursos durante un periodo de 12 a 18 meses. Los acuerdos extendidos son arreglos a mediano plazo para países cuyos problemas en la balanza de pagos sean de carácter estructural. Bajo este esquema, el país miembro puede disponer de una determinada cantidad por un período de tres a cuatro años. Finalmente, el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza consta de financiación a bajas tasas de interés y subvencionada en algún porcentaje para los países miembros más pobres, que enfrentan obstáculos persistentes en su balanza de pagos. El Fondo no es un banco de desarrollo o un organismo de ayuda, por lo que los recursos que presta no están destinados a proyectos específicos. Además, los créditos son de carácter condicional y temporal (a lo sumo 10 años) y su desembolso depende de que el país prestatario adopte las medidas acordadas.

Como explica la Contraloría General de la República en su artículo “El FMI y los acuerdos con Colombia” publicado en 2003, la supervisión de los programas establecidos en los

diferentes acuerdos se basa en cuatro mecanismos principales: (i) acciones previas, (ii) criterios de ejecución, (iii) parámetros de referencia estructural y (iv) examen del programa.

Las acciones previas son medidas que a un país le conviene adoptar antes de que el FMI apruebe el préstamo y garantizan la base necesaria para que el programa tenga éxito. Los criterios de ejecución son las condiciones específicas (requisitos) que deben cumplirse para que se efectúen los desembolsos del crédito; existen dos tipos: cuantitativos, que generalmente corresponden a metas en variables de política macroeconómica, y estructurales, que varían dependiendo de las características de cada país. En tercer lugar, los parámetros de referencia estructural son similares a los criterios de ejecución, salvo que dichos parámetros son menos esenciales y no son requisitos ni de celebración ni de desembolso.

Finalmente, el examen del acuerdo es un mecanismo de seguimiento que le permite tanto a las directivas del Fondo como a las autoridades del país apreciar los avances y si es necesario, realizar modificaciones en los criterios de ejecución. En algunos casos, un país puede solicitar una exención por el incumplimiento de un criterio si, por ejemplo, las autoridades del país ya han adoptado las medidas para corregir la desviación pero esto no ha ocurrido.

1.3 Los acuerdos mas allá de lo financiero

En algunos casos, más allá de los recursos financieros, lo que los países buscan al celebrar un acuerdo con el FMI es el aval a sus políticas económicas. La razón es que los acuerdos se traducen en señales positivas para el mercado que generan confianza en los inversionistas. En otros casos, la condicionalidad del FMI sirve para facilitar la adopción de reformas con alto costo político y popular, aunque también es cierto que en algunos casos la presencia del FMI puede dificultar el proceso político.

Ahora bien, estudios empíricos sobre el efecto de los acuerdos condicionados del FMI sobre la estabilidad macroeconómica muestran que la sola existencia del programa está asociada con un mayor crecimiento económico y una menor proporción deuda/PIB³. De la misma forma, otros autores argumentan que los programas de ajuste del FMI están relacionados con una mayor cobertura en reservas internacionales, una tasa de cambio nominal depreciada (en comparación con países similares que no presenten acuerdos con el FMI) y que, en economías de transición, los acuerdos se traducen en un mayor crecimiento económico⁴.

³ Dicks-Mireaux L. et al, "Evaluating the Effect of IMF Lending to Low Income Countries," Journal of Development Economics, April 2000. Abdul Abiad and Ashoka Mody, "Status Quo Bias in Financial Reform," forthcoming IMF Working Paper.

⁴ Ivanova A., et al. "What Determines the Success or Failure Fund-Supported Programs?" paper presented at the second Annual IMF Research Conference, Washington, DC, November 2001; Mercer-Blackman and Unigovskaya, "Compliance with IMF Program Indicators and Growth in Transition Economies," IMF Working Paper 00/47, 2000.

2. El caso colombiano

2.1 ¿Por qué entramos a un acuerdo con el Fondo? Colombia en 1999

En 1999 el país enfrentaba una situación económica crítica: las cifras apuntaban a una caída del 6% en el crecimiento económico, la tasa de desempleo oscilaba alrededor del 20% y la brecha entre los gastos, explicados en su mayoría por el crecimiento de las transferencias a las regiones y los pagos de pensiones, e ingresos del Gobierno Nacional Central constituía el 7.5% del PIB. Además, los precios internacionales de los productos básicos cayeron y por ende los ingresos por exportaciones y, al igual que muchos países en desarrollo, Colombia experimentó una fuga de capitales, que junto a los crecientes déficit fiscal y externo, disminuyó las reservas internacionales. Como resultado de las negociaciones que iniciadas en julio de 1999, las autoridades colombianas solicitaron a las directivas del FMI, a través de una carta de intención y de un memorando técnico, la suscripción de un acuerdo extendido para apoyar un programa de reformas hasta finales del 2002. El monto de la disponibilidad de recursos (crédito) fue equivalente a US\$2.700 millones. Los principales puntos de la estrategia macroeconómica contenida en el acuerdo fueron (ver Cuadro 1):

- Ajuste fiscal del sector público consolidado de 5.9% del PIB en 1999 a 1.5% en 2002. Para esto se pactó una reforma tributaria que ampliara la base impositiva, redujera la evasión y eliminara rentas exentas, así como una reducción del gasto del Gobierno Nacional Central, empezando por las transferencias a las entidades territoriales.
- Un aumento en la tasa de crecimiento económico de -3.5% en 1999 a 4.8% en el 2002.
- La política monetaria se encaminaría a lograr una disminución de la inflación de 11% en 1999 al 6% en 2002. Además, en el acuerdo se propone a los agregados monetarios como una meta intermedia de la política monetaria y la tasa de interés como el instrumento de política.
- Reducción en el saldo de la deuda del sector público consolidado, consistente con la reducción en el déficit fiscal, para llegar a un nivel sostenible de 34% del PIB.
- Una política cambiaria de flotación manejada, donde el mercado fija el precio de la divisa y el Banco de la República sólo interviene para suavizar los movimientos de corto plazo de la tasa de cambio nominal.

Además, se pactaron una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal, externo y financiero, para de esta forma lograr atraer inversionistas extranjeros. Entre las más destacadas estaban:

- La desvinculación total por parte del Estado de todos los bancos públicos de primer piso restantes, con la única excepción del Banco Agrario.
- Lograr que las provisiones de las instituciones financieras alcanzaran estándares internacionales.
- Presentación de los siguientes proyectos de ley al Congreso: reforma a la seguridad social, reforma para desvincular las transferencias a las entidades territoriales de los ingresos corrientes de la nación, reforma tributaria para aumentar la base del impuesto de la renta y corrija los vacíos del IVA.

**Cuadro 1. Principales metas cuantitativas pactadas con el FMI
(diferentes acuerdos)**

	Acuerdo extendido 1999			Acuerdos stand-by 2003 y 2005			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit del Sector Público Consolidado (% del PIB)							
Meta inicial	3,5	2,4	1,5	2,5	2,1	2,5	2,0
Incluyendo todas las revisiones	3,6	3,3	4,1	2,8	2,5		
Resultado observado	3,4	3,2	3,6	2,8	1,3		
Crecimiento Real del PIB							
Meta inicial	3,0	3,8	4,8	2,8	3,3	4,0	4,0
Resultado observado	2,7	1,4	1,9	4,0	4,0		
Inflación IPC							
Meta inicial	10,0	8,0	6,0	5,9	5,5	5,0	4,0
Resultado observado	8,7	7,6	7,0	6,5	5,5		

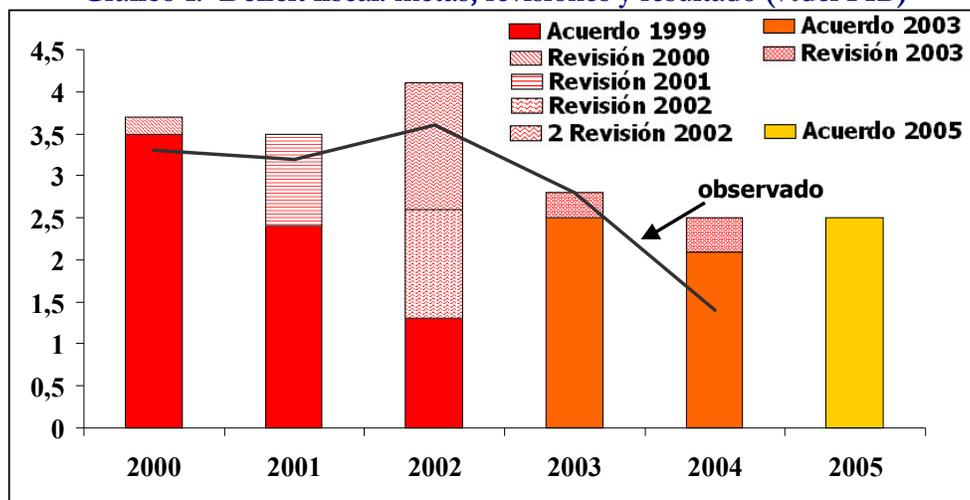
Fuente: Contraloría General de la Nación, Acuerdo Stand-by Abril 2005, Minhacienda y Banco de la República.

Como el Cuadro 1 ilustra, en materia de déficit fiscal las metas trazadas inicialmente no se cumplieron a excepción del año 2000; como dice Mejía (2005)⁵, el Fondo, a petición del gobierno y siguiendo los cambios en las proyecciones iniciales que sustentaban las metas, las revisó siempre al alza (ver Gráfico 1)⁶. En materia de crecimiento económico, en los años 2001 y 2002 este se situó 2.4 y 2.9 puntos porcentuales, respectivamente, por debajo de lo previsto. Evidentemente, al no cumplirse las metas iniciales de déficit y crecimiento, no fue posible alcanzar un nivel de deuda igual al 34% del PIB y por el contrario, la deuda pública para el año 2002 fue de 63.5% del PIB. En cuanto a las metas de inflación, estas se cumplieron a excepción del año 2002, cuando el resultado observado fue superior en un punto porcentual. Respecto a los criterios de ejecución estructurales, el gobierno cumplió con la presentación de los diferentes proyectos de ley ante el Congreso pero requirió la dispensa del FMI por no poder privatizar los bancos públicos.

⁵ Mejía, Francisco, "El desempeño fiscal de Colombia bajo la tutela del FMI". Revista de ANIF, Carta Financiera, Abril, 2005.

⁶ Como explica este autor, las metas originales no se cumplieron porque fue imposible disminuir los gastos del Gobierno Nacional Central debido a las inflexibilidades en las transferencias territoriales, al problema pensional y al mayor servicio de la deuda pública.

Gráfico 1. Déficit fiscal: metas, revisiones y resultado (%del PIB)



Fuente: FMI, Confis.

2.2 El acuerdo stand-by de 2003

En enero de 2003, pocos días después de que llegara a su fin el acuerdo extendido de 1999, el nuevo gobierno del presidente Álvaro Uribe suscribió un nuevo acuerdo con el Fondo, esta vez del tipo stand-by y de un año de duración, por un monto equivalente a US\$2.000 millones. El nuevo acuerdo fue diseñado para reforzar las políticas macroeconómicas del nuevo gobierno y para garantizarle a la comunidad internacional que Colombia estaba adoptando las medidas de política y reformas institucionales necesarias para tener sus finanzas y sus cuentas externas en orden. Los principales componentes del programa económico incluyeron (ver Cuadro 1):

- Reducción del déficit del sector público consolidado de 4% del PIB en 2002 a 2,5% en 2003 y 2,1% en 2004. Para garantizar el resultado el gobierno se comprometió a adelantar una reforma tributaria que aumentara el IVA y estableciera una sobretasa al impuesto de renta.
- Marco macroeconómico basado en un crecimiento económico igual a 2,8% en 2003 y 3,3% en 2004 y una inflación de máximo 6% (se estableció 5% como mínimo).
- Una reducción de la deuda del sector público consolidado hasta alcanzar el 50% del PIB.
- Manejo monetario dentro del marco de la inflación objetivo y manejo cambiario dentro de la flotación manejada.
- Fortalecimiento de las actividades de regulación y supervisión del sistema financiero y del mercado de capitales.

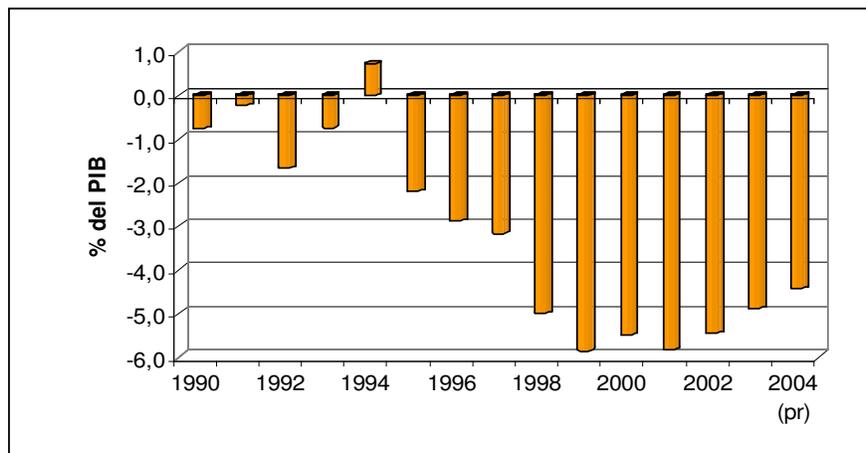
Dentro de las reformas estructurales pactadas como parte del programa, sobresalen las siguientes:

- Implementación de una reforma a los regímenes especiales de pensiones para maestros, fuerzas armadas y otros grupos.
- Aprobación por parte del Congreso de la Ley de Responsabilidad Fiscal, de cambios al código presupuestal (Ley Orgánica de Presupuesto) y de cambios a la Ley 80.
- Reestructuración y venta de Bancafé y el Banco Granahorrar.

A pesar de que en 2003 el crecimiento económico sobrepasó con creces la meta de 2.8% establecida en el acuerdo, se incumplió la meta del déficit por 0.3% del PIB. Una vez más la causa del incumplimiento fue el Gobierno Nacional Central –GNC– (ver Gráfico 2), cuyo déficit estaba proyectado en 4.5% pero en realidad fue de 5.4% del PIB y una vez más, el FMI revisó la meta al alza para que el país pudiera cumplir. De igual forma, el resultado fiscal le impidió al país alcanzar la meta en endeudamiento y la inflación fue 6.5% vs. 5.9% pactado. Por el lado de las reformas estructurales, el gobierno se disculpó ante el Fondo por no haber logrado la aprobación en el Congreso de las reformas a la Ley Orgánica de Presupuesto y por no cumplir la venta de los bancos Bancafé y Granahorrar.

A principios de 2004 se llevó a cabo una revisión del acuerdo stand-by, que corrigió la meta de déficit al alza de 2.1% a 2.5% del PIB y planteó nuevamente cómo criterios estructurales la aprobación por parte del Congreso de las reformas a la Ley Orgánica de Presupuesto y la reestructuración y puesta en venta de los bancos públicos (a excepción del Banco Agrario). Los resultados para el 2004 fueron positivos en materia de metas cuantitativas: el déficit del sector público consolidado (1.3%) fue mucho menor que la meta⁷, el crecimiento económico fue 4% vs. 3.3% proyectado en el acuerdo y la meta de inflación se cumplió. No obstante, no fue posible aprobar en el Congreso las reformas a la Ley Orgánica de Presupuesto y tampoco fue posible cumplir con la venta de los bancos Bancafé (porque no hubo oferentes) y Granahorrar.

Gráfico 2. Déficit del Gobierno Nacional Central 1990-2004



Fuente: Banco de la República

2.3 Nuevo acuerdo stand-by 2005

En abril de este año, el gobierno colombiano firmó lo que posiblemente será el último convenio con el FMI, un acuerdo stand-by por una suma equivalente a US\$523 millones hasta el 2006. En este acuerdo se establece que la consolidación fiscal será el pilar de la estrategia económica de los siguientes dos años. Los principales componentes del programa macroeconómico son:

⁷ Es preciso anotar que el resultado fue positivo, como explica Mejía (2005) debido una coyuntura especial de altos precios del petróleo, apreciación de la tasa de cambio nominal, crecimiento inesperado y baja ejecución presupuestal de los gobiernos locales; y no debido a una reducción del gasto del Gobierno Nacional Central.

- Un déficit fiscal del sector público consolidado igual a 2.5% en 2005 y 2.0% en 2006, previendo que el gasto de los gobiernos locales y regionales volverá a los niveles históricos.
- Crecimiento real del PIB igual al 4.0% anual, consistente con el comportamiento reciente.
- Una reducción de la inflación a un rango entre 4.5% y 5.5% durante el 2005, con una meta puntual dentro del rango 3-5% el próximo año.
- Con el propósito de reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas por fluctuaciones en la tasa de cambio, se pretende limitar la financiación neta en moneda extranjera a menos del 0.3% del PIB.
- Disminución de la deuda pública total hasta alcanzar el 50.4% del PIB en 2005 y 49.8% en 2006.

De igual forma, en el acuerdo se estipularon dos criterios estructurales:

- Presentación al Congreso de un presupuesto para 2006 consistente con la meta de déficit fiscal del sector público consolidado de 2.0% para el 2006.
- Aprobación en el Congreso, antes de finalizar junio 2005, de cambios a la Ley Orgánica del Presupuesto.⁸ (Como se sabe, este proyecto no fue aprobado en la legislatura que terminó el pasado 20 de junio).

3. Balance General

Es indiscutible que los acuerdos de Colombia con el FMI fueron un factor importante en la superación de la crisis económica de finales de los noventa. El respaldo del FMI a las políticas económicas del país se tradujo en una mayor confianza por parte de los inversionistas y los mercados crediticios internacionales cuando la imagen de las economías emergentes de Latinoamérica no era favorable. De igual forma, los diferentes acuerdos le pusieron la tarea del gobierno colombiano de identificar, plantear y adelantar reformas estructurales de alto costo político pero necesarias para alcanzar estabilidad fiscal y equilibrio macroeconómico en el mediano y largo plazo. A pesar de que no todas las reformas se materializaron bajo las condiciones que inicialmente se plantearon y que ha resultado imposible lograr la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica de Presupuesto, se sentaron las bases de los cambios estructurales que el país requiere. Adicionalmente, la asistencia técnica prestada por los funcionarios del FMI, al igual que los análisis de diversos temas por parte de ésta institución son un aporte valioso para entender problemas fundamentales que aún persisten.

No obstante, en materia fiscal los resultados de la vigilancia y los acuerdos del FMI no han sido los esperados. Las medidas tomadas no han sido las adecuadas para corregir el principal problema fiscal del país, el elevado gasto del Gobierno Central Nacional, aplazando indefinidamente el ajuste. Algunos analistas opinan que lejos de haberse empezado a solucionar el problema se ha ido ampliando: el problema de las inflexibilidades presupuestales de las transferencias a las regiones y el problema pensional (a pesar de la reforma aprobada recientemente) están lejos de estar resueltos. Otros más radicales, como Salomón Kalmanovitz, piensan que “El FMI no fue estricto con el país y le prestó un aval para que siguiera endeudándose en exceso”.

⁸ Para mayores detalles sobre este proyecto, ver Economía y Política #4, abril 2005.

De otra parte, caben algunas reflexiones puntuales sobre la naturaleza de algunos de los compromisos adquiridos. En primer lugar, parece excesivamente riguroso que el criterio de desempeño estructural (como requisito para el eventual desembolso), consista, no sólo en la presentación de un determinado proyecto de ley, sino en su *aprobación*. Esto significa prácticamente que el gobierno adquiere un compromiso que no depende de él, sino de otra rama, por demás independiente, del poder público. En el caso del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, esta circunstancia dificultó enormemente su trámite en el Congreso, hasta el punto de que no pudo ser aprobada. El carácter de “condición” debe recaer sobre acciones que dependan principalmente de la rama del poder que suscribe el acuerdo, en nuestro caso, el Gobierno Nacional.

Además, la paradoja es que hoy en día, cuando Colombia ha cumplido buena parte de las metas cuantitativas con el Fondo y las metas cualitativas de mayor impacto fiscal también han sido aprobadas, el país aparece como "incumplido" por el hecho de que no se aprobó una ley -la Orgánica de Presupuesto-, a la cual el Fondo le había otorgado carácter esencial, a pesar de que, si bien pone orden en las finanzas públicas, no tiene un tangible impacto fiscal.

¿Es necesario un acuerdo con el Fondo para impulsar reformas económicas estructurales? La experiencia colombiana reciente indica que, por un lado, mientras los compromisos con el Fondo 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 un consenso al interior del gobierno, entre éste y el Congreso, y entre las distintas fuerzas que lo conforman. A manera de ejemplo, la reestructuración reciente de las entidades del estado –de importante y positivo impacto fiscal– no hizo parte de ningún compromiso con el Fondo, y sin embargo, pudo llevarse a cabo por cuanto las fuerzas decisorias en el país la apoyaban.

Por último, es necesario que el país reflexione sobre la estrategia de terminación de su relación con el FMI. El acuerdo vigente termina a mediados del 2006, y no parece necesario ni conveniente prorrogarlo. Pero, al igual que en el reciente caso de Brasil, es muy importante que las metas y propósitos del gobierno colombiano en materia económica sean aún más exigentes que la que impondría el propio Fondo. Sólo así se mantendría el nivel de confianza y credibilidad de los inversionistas y acreedores en el país.