

El ajuste redistribuye a favor del sector financiero

ALBERTO YEPES P.¹



En diciembre de 1999 el Estado colombiano firmó un “Acuerdo de Facilidades Extendidas” con el Fondo Monetario Internacional para ser implementado entre los años 2000 y 2002. Pese a que el desajuste de las finanzas públicas es el resultado de las deudas financieras, y no del crecimiento del gasto público social, el programa de ajuste se concentra en aumentar los impuestos y reducir el gasto social.

El acuerdo pretende corregir los desequilibrios macroeconómicos que enfrenta la economía colombiana, manifestados en el desbalance del sector externo y el deterioro del sector financiero, los cuales se hicieron evidentes con la incapacidad del Banco de la República para controlar el tipo de cambio y atajar la fuga de capitales privados que venía creciendo desde mediados de 1997 como consecuencia de la crisis financiera del sudeste asiático y el nivel preocupante de endeudamiento de la economía nacional.

El acuerdo consiste de un préstamo del FMI por USD 2.700 millones, que serán desembolsados de acuerdo al cumplimiento de unas metas severas de ajuste fiscal. Estas metas constituyen además el aval para otros préstamos provenientes de entidades multilaterales, por valor de USD 4.200 millones, los cuales a su vez están atados a condicionamientos adicionales.

La deuda pública lastra el presupuesto

La deuda pública pasó de USD 17.014 millones en junio de 1997 a USD 21.890 millones en junio de 2001. Sumando la deuda privada, el saldo de la deuda externa alcanzó los USD 35.723 millones² y se duplicó desde 1991 cuando su monto era de USD 17.335 millones.

En el año 2002 el Estado deberá dedicar el 37% del presupuesto nacional al pago del servicio de la deuda pública (ver Cuadro 1). Si se toma en cuenta la deuda de los gobiernos locales se encuentra que más de la mitad de los gastos se destinan a pagar rentas financieras, de manera que el desajuste de las finanzas públicas se da por esta causa y no por el crecimiento del gasto público social. A pesar de esto, el programa de ajuste se concentra en aumentar los impuestos y reducir el gasto social.

CUADRO 1

Gastos del Gobierno Central Nacional 1991-2000: Ejecución – Participación (%)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Servicio de la deuda	19,5	18,7	19,8	25,8	18,1	23,2	27,0	30,7	33,4	33,6
Gastos de Seguridad Interna	15,7	14,3	22,9	17,8	21,0	18,9	19,0	17,9	17,5	18,7
Transferencias a la Seguridad Social	4,4	4,0	6,0	5,9	7,5	4,3	11,7	13,0	11,7	11,2
Transferencia a los Gobiernos locales	15,2	12,8	19,5	18,4	19,8	20,6	19,5	18,9	18,0	17,2
Resto – (Inversión y otros gastos)	45,2	50,2	31,7	32,1	33,6	33,0	22,8	19,5	19,4	19,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Contraloría General de la República. Ejecución Presupuestal.

1 El autor es miembro del Equipo Coordinador de la Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo. Para el análisis del Acuerdo con el FMI el autor contó con aportes valiosos del economista César Giraldo y de Libardo Sarmiento para los análisis sobre el presupuesto.

2 DNP-U.Macro. Indicadores de Coyuntura Económica. Octubre 2001.

3 Las transferencias a cargo de la Nación pasaron de constituir un 4% a comienzos de los años 90 a más del 11% de los gastos en 2001.

4 Informe de la Contraloría General de la República al Ministerio de Salud.

5 Cuarto Informe Periódico del Estado Colombiano ante el Comité de DESC de Naciones Unidas.

CUADRO 2

Distribución Presupuesto Nacional de Gastos 2002			
	Total millones de COP	Participación (%)	
		Presupuesto	PBI
Servicio de la deuda pública	22.585.485	37,0	10,5
Regulación, control, seguridad interna y gastos de guerra	13.293.827	21,2	6,2
Apalancamiento Formación de Capital	6.245.027	10,0	2,9
Desarrollo Social	20.388.871	31,5	9,5
Medio ambiente	170.340	0,3	0,1
TOTAL PRESUPUESTO			
GASTOS 2002	62.683.550	100,0	29,2
PBI (millones de COP) 2002			214.439.200
PBI per capita 2002 (en COP)			4.873.618
PBI per capita 2002 (en USD)			2.031

Fuente: Cálculos con base en Ley General del Presupuesto 2002.

Un acuerdo para proteger a los acreedores

Las evidencias de que el desajuste fiscal es originado por las cargas financieras que se le imponen al presupuesto nacional no fueron tenidas en cuenta en el Programa de Ajuste acordado con el FMI. En lugar de tratar de superar estas causas imponiendo controles a la especulación financiera y desmontando las dinámicas del endeudamiento como estrategia de desarrollo, el Acuerdo ha presionado la profundización de la desregulación financiera, la eliminación de los controles a la inversión extranjera y a los flujos de capital y la exigencia de mantener abierta la cuenta de capitales. Así, las políticas de ajuste se tornan una dinámica permanente ante la inestabilidad que le ocasionan a la economía la pérdida de controles sobre vaivenes de los flujos de capital y los choques de los capitales especulativos.

Los USD 2.700 millones del crédito del FMI no son para el desarrollo del país, ni tienen la finalidad de superar ninguna crisis cambiaria actual o inminente. Más bien son un préstamo preventivo, en la forma de un derecho de sobregiro para otorgar tranquilidad a los acreedores e inversionistas de que sus acreencias van a estar disponibles para ser pagadas por el país ante la eventualidad de cualquier crisis cambiaria. Constituyen una garantía adicional al sector financiero de que podrá contar con un colchón de recursos prestados por el Fondo en el caso de que una eventual crisis cambiaria condujera a un agotamiento de las reservas internacionales. El FMI puede retirar su respaldo en cualquier momento que el país deje de cumplir las condiciones impuestas en el programa de ajuste, cuyo cumplimiento está siendo monitoreado trimestralmente. Además, suspenderá el préstamo cuando el país "incurra en atrasos en los pagos externos del sector público" y cuando "imponga o intensifique restricciones sobre los pagos y transferencias de las transacciones internacionales corrientes"⁶. Es decir, cuando el Estado tome cualquier medida que ponga en riesgo el pago del servicio de la deuda o cuando se tomen controles o restricciones aún leves a la libre movilidad de los capitales internacionales para entrar o salir del país.

Estas recetas preventivas, que se han venido imponiendo en América Latina para evitar que la región se contagie con crisis financieras como las que comenzaron en 1997 en el sudeste asiático y que se propagaron luego a Rusia y Brasil, parecen haber probado su fracaso ante la crisis argentina en diciembre de 2001.

La redistribución a favor del sector financiero

El acuerdo establece que para el logro de los recortes fiscales "el Gobierno Central ejercerá estricto control sobre sus gastos diferentes al pago de intereses". El gobierno debe reducir todos los gastos diferentes al pago de intereses y amortizaciones de la deuda, para no afectar los márgenes de rentabilidad del capital financiero nacional e

internacional. En el fondo, este acuerdo es la formalización de un convenio entre el gobierno y la banca nacional e internacional para poner a su servicio los recursos nacionales, con la intermediación y presión del FMI, actuando como garante de los intereses del capital financiero internacional.

Por esta misma razón, el acuerdo con el Fondo exige la privatización del sector financiero estatal, que será vigilada de cerca, ya que expresamente se acordó que "el progreso en la implementación de la estrategia de reestructuración del sector financiero y la privatización de los bancos públicos será monitoreada en las revisiones semestrales del programa."⁹

El despojo de los recursos del bienestar social

El respaldo del FMI exige que el gobierno reduzca sustancialmente todos los compromisos de gasto diferentes a las rentas destinadas al sector financiero, que constituyen más del 50% del presupuesto nacional.

El acuerdo ha diseñado un programa de ajuste severamente contraccionista y centrado en lo fiscal que busca ante todo comprimir la demanda interna. Este programa se ha aplicado con el máximo rigor durante los años 2000 y 2001. La reforma tributaria aprobada (Ley 633 de 2000) descargó el peso de la tributación sobre el consumo, amplió el número de personas que pagarán impuestos y redujo los impuestos a las rentas de capital. La Ley 549 (sobre Fondos Pensionales Territoriales) y la Ley 617 (sobre reducción de los gastos de las administraciones locales y regionales) han dejado cesantes a decenas de miles de funcionarios como consecuencia de la reestructuración de la administración pública a todos los niveles.

Pendientes de su aprobación en 2002 se encuentran la Reforma Pensional que aumenta las cotizaciones y la edad de jubilación y reduce las prestaciones de los pensionados; la reorganización de los tributos locales para incrementar sus rentas propias y la culminación del proceso de privatización de los bancos estatales.

CUADRO 3

Indicadores de pobreza y desigualdad (1995-2000)		
	1995	2000
Población bajo línea de pobreza (%)	55,0	59,8
Índice de Concentración GINI	0,556	0,591
Tasa de desempleo (%)	8,7	20,8
Índice de Desarrollo Humano	0,836	0,764
Lugar del país en la Clasificación del IDH	57	68

Fuente: Gini y pobreza: Departamento Nacional de Planificación y Misión Social; Desempleo: DANE; Desarrollo Humano: Informes 1995 y 2000 sobre Desarrollo Humano del PNUD.

Las medidas de ajuste han sido más dramáticas en la reducción de los recursos para atender la salud y la educación. Para lograr esto los firmantes del acuerdo impusieron una reforma a la Constitución con el fin de que los recursos que atienden la salud y la educación no continuaran creciendo en la misma proporción que los ingresos corrientes de la Nación. La Reforma Constitucional aprobada implica un recorte de COP 1,23 billones anuales hasta el año 2008, con lo cual 2,2 millones de colombianos pobres no podrán ingresar al Régimen Subsidiado de Salud, equivalente a un 23% de su cobertura actual. Se recorta en COP 1,25 millones la expansión de los cupos para niños en las escuelas públicas, con lo cual la tasa de cobertura esperada para el 2010 se reducirá del 90% al 80%¹⁰. El FMI y el gobierno están asegurando así que dos de las más importantes metas de la Declaración de la Cumbre del Milenio, que se comprometieron a respetar, no puedan lograrse en Colombia.

En estas condiciones, sostener, como lo hace permanentemente el gobierno ante la comunidad internacional, que el narcotráfico es la principal causa de los conflictos sociales en Colombia no deja entonces de ser una burda estrategia para aplazar las reformas sociales y económicas que el pueblo colombiano viene buscando desde hace varias décadas, y que una minoría que concentra el poder político y la riqueza trata de impedir apelando a la intervención militar externa como en el caso del Plan Colombia o apelando a la alianza con la comunidad financiera internacional a través de la mediación con el FMI. ■

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
<yepes@epm.net.co>

6 Cálculos a partir de la Ley General del Presupuesto Nacional, 2002.

7 Cepeda, José Manuel. "Nadie nos salvará." *El Espectador*. Agosto 12 de 2000.

8 Acuerdo extendido de Colombia con el FMI.

9 *Ibid.*

10 Jaramillo Pérez, Iván. "Recortando el Estado Social". En: Caja de Herramientas No. 78. Junio de 2001.