

COLOMBIA 320 115831e 1988

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

Oficina en Colombia

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA-PNCA

DOCUMENTO INFORMATIVO No.5

ESTADO Y EJECUCION DEL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL

Por: María Mercedes de Martínez

Bogotá, junio de 1988

CONF.
IICA
2.436
1987
v. 5/8

PRESENTACION

Como apoyo al equipo técnico y a los proyectos de la Representación del IICA en Colombia, el PNCA está circulando documentos de actualidad y que considera sean de interés para los funcionarios de la Representación.

Estamos sacando una copia para entregarla a la Biblioteca quedando así como referencia permanente para consultarla cuando se requiera.

El presente documento fue presentado en el Seminario sobre "La Política Económica y el Sector Privado" realizado por la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes y CONFECAMARAS en Bogotá, los días 27 y 28 de junio de 1988.


Eduardo Ramos López

Director Proyecto PNCA

This One



NFDT-H4J-QCD6

Digitized by Google

ESTADO Y EJECUCION DEL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL

Intervención de la doctora María Mercedes de Martínez,
Jefe del Departamento Nacional de Planeación, en el
Seminario "La Política Económica y el Sector Privado"
realizado por la Facultad de Economía de la Universidad
de los Andes y CONFECAMARAS.

Bogotá, junio 27 de 1988

COLECCIÓN ESPECIAL
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
HICHA-UNIVERSIDAD

Cuando el país se acerca al cumplimiento de los dos primeros años de puesta en marcha del Plan de Economía Social es pertinente hacer una evaluación de los resultados de su ejecución. Por esta razón, agradezco la invitación de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y Confecámaras para participar en este seminario sobre "La Política Económica y el Sector Privado", y espero contribuir con mi presentación a una mejor comprensión de los alcances y limitaciones que ha enfrentado el gobierno en sus esfuerzos por sentar las bases de la transformación de la estructura económica, política y social del país.

1. Contexto Macroeconómico de la Implementación del Plan de Economía Social y Objetivos del Plan

En la evaluación del Plan de Economía Social no puede perderse de vista el entorno económico y social vigente en 1986, año de su iniciación. Para ese año era evidente que el esquema de desarrollo adoptado por el país en el pasado, en esencia caracterizado por la concentración de la inversión y de las oportunidades económicas y sociales en algunos sectores y regiones y por el descuido de extensas zonas eminentemente agrícolas y con baja densidad de población, parecía haber entrado en crisis. Este hecho se manifestó en un gran malestar social, y hacía evidente la necesidad de cambiar de estrategia.

Así mismo, en 1986 se cumple la última fase de ajuste económico iniciado como respuesta a la profunda crisis de comienzos de la década que, si bien tuvo como resultado la superación de los grandes desequilibrios fiscales y externos y la creación de las condiciones para la recuperación de la economía, no estuvo exento, como tampoco lo estuvo la crisis misma, de elevados costos en diversos frentes: entre 1981 y 1986 la tasa de desempleo prácticamente se duplicó, pasando de 8.5% a 15%; la inversión en capital fijo se rezagó de manera significativa, habiendo crecido en promedio 1.5% al año al principio de la década, cuando en los años setenta el aumento había sido de 4.3%, a su turno, la tasa de crecimiento PIB cayó a 2.2%, de un promedio anual de 5.6% en la década anterior. del

X
X

CONF.
IICA
#2436
1988
V. 5/8

Así pues, el Plan de Economía Social se pone en vigencia en el contexto de una economía que, si bien estaba equilibrada y apta para el inicio de un nuevo proceso de desarrollo, presentaba niveles muy bajos ^{de} actividad productiva y la necesidad imperante de hacerle frente a problemas de orden público y malestar social. Estas razones determinan la esencia misma del Plan de Economía Social, consistente en que el desarrollo social se convierta en factor de crecimiento y éste, a su vez, en el fundamento de la remoción de los factores estructurales que determinan la pobreza. X

La estrategia para alcanzar estos objetivos se centra en la reactivación de la demanda por producción doméstica, derivada, por una parte, del mayor gasto público orientado a programas con alto contenido en moneda local y claro beneficio para los estratos más pobres, encaminado a crear las condiciones para habilitar su ingreso a la actividad productiva; y, por otra parte, del aumento de la competitividad de la producción doméstica en los mercados internos y externos. Esta mayor demanda, y medidas específicas de carácter sectorial, se constituyen, a su vez, en el principal determinante del incremento de la inversión productiva, premisa básica para alcanzar los resultados deseados en términos de los objetivos del Plan.

Esta estrategia es difícil de poner en marcha manteniendo los equilibrios interno y externo, a menos  que se logre un crecimiento alto y sostenido de la actividad productiva. Por esta razón, las metas definidas en el Plan para los déficit fiscal y externo y para el manejo monetario ponen especial énfasis en su coherencia y consistencia con el comportamiento del sector real. X

Para medir los resultados en el corto plazo de un plan que pretende alcanzar elevados beneficios en favor de los más pobres, se requiere de métodos indirectos tales como la reorientación del gasto público y del crédito, y el crecimiento de la producción, la inversión y el empleo, pues los efectos, en términos de la calidad de vida de la población, que es la base para la erradicación de la pobreza, solo comenzaran a hacerse evidentes con el tiempo. Así como es fácil medir el éxito en la ejecución

de una obra de infraestructura física en términos del avance de la misma, en el frente social los frutos sólo pueden recogerse en la medida que el individuo afectado por las condiciones de pobreza, y su familia, se habiliten para integrarse al proceso productivo. Esto, en la mayoría de los casos, es un proceso que toma años y requiere consistencia y continuidad de las políticas.

De ahí que el Plan de Economía Social no sólo busque la acción inmediata, sino también dejar sentadas las bases para que, de manera irreversible, su alcance se extienda en el futuro.

2. EL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL Y SUS RESULTADOS

El logro de los objetivos del Plan de Economía Social se facilita en la medida en que, por primera vez en la historia de la planeación en Colombia, ha sido posible integrar la ejecución del Plan con la orientación de la política macroeconómica.

Esta integración se ha logrado gracias a que el Plan contiene elementos tales como los presupuestos de inversión de las principales entidades del sector público, donde se ha puesto especial énfasis en su coherencia interna y con el resto de la economía; programas de endeudamiento externo, que definen los requerimientos financieros, fuentes y usos de los recursos de crédito, para garantizar la estabilidad cambiaria del país y la financiación de los programas prioritarios por varios años, en algunos casos hasta bien entrada la década de los noventa; y, finalmente, el análisis continuo del comportamiento de la economía para que la programación macroeconómica anual recoja las tendencias de las variables básicas que condicionan el comportamiento de la economía y, de esta manera, permita establecer los lineamientos ~~de~~ de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia, de comercio exterior y de inversión, acordes con los objetivos buscados en materia de crecimiento y generación de empleo.

2.1. Reorientación del Gasto Público

La operatividad de un plan de desarrollo debe enfrentar toda una serie de procesos que tienden a reproducir la estructura previa del gasto público. Inversiones de mediano o largo alcance en obras y servicios, que toman más de una administración en ejecutarse, confieren cierta continuidad a la planeación y a las políticas macroeconómicas. En el mismo sentido, la pluralidad de las rentas atadas contribuye a la inercia programática.

Pese a ello, la reorientación del gasto público en Colombia es evidente. Del análisis de la evolución en los dos últimos años y de las perspectivas hasta 1990 se desprende que la inversión social ha venido ganando peso dentro de la inversión total del sector público y que, dentro de la formación de capital fijo, ha adquirido mayor importancia aquella en salud, bienestar y comunicaciones.

En efecto, se estima un crecimiento real de la inversión pública total para el período 1988-1990 de 4.5% anual promedio. Dentro de ésta, la formación de capital fijo estará aumentando 5% y la inversión social 9%. Gracias a esta dinámica, la inversión social elevará su participación en la inversión pública total de 46% en 1986 a 50% en 1990.

Dentro de la inversión en capital fijo se destaca que la participación de los sectores eléctrico y minas disminuirá de 54% en 1986 a 37% en 1990, mientras que la de los sectores agropecuario, acueductos y alcantarillado, educación, comunicaciones, salud y bienestar aumentará de 12% a 30% en el mismo período.

Estos resultados indican claramente que la reorientación del gasto público ha sido una realidad hasta el momento, y que lo seguirá siendo en el futuro.

2.2 Ejecución de los Principales Programas de la Economía Social

Ahora bien, a nivel más específico, es posible establecer qué está ocurriendo con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Plan de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) y el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta y la Generación de Empleo, planes de carácter multisectorial en que está articulado el Plan de Economía Social para atender poblaciones objetivo definidas con criterios bajo los cuales la dimensión territorial es fundamental:

Plan Nacional de Rehabilitación

El PNR busca específicamente poner los beneficios del desarrollo al alcance de los hogares, las comunidades y las actividades económicas localizadas en regiones apartadas, afectadas por la falta de convivencia y de presencia del Estado. El programa cubre la población de 250 municipios en condiciones generalizadas de pobreza, deficiencia de servicios públicos, precariedad en las estructuras económicas y debilidad institucional. Se trata de comunidades desarticuladas del resto del país, que habitan frecuentemente zonas de colonización espontánea, con economías de baja productividad e intensa explotación de los recursos naturales.

La consolidación del Plan Nacional de Rehabilitación se materializó con la instalación, antes de finalizar 1987, de 270 Consejos de Rehabilitación en los que la comunidad, a través de más de mil organizaciones, participa integralmente en la formulación y ejecución de los proyectos de sus regiones. De la misma manera, se instalaron ocho centros regionales de investigación, extensión, capacitación y difusión de tecnología (CRECED); se reforzó el subprograma Fondo de Garantías y se reestructuró el crédito de fomento de la Caja Agraria, favoreciendo los paquetes integrales y las formas asociativas y cooperativas de las zonas del Plan; se ejecutaron proyectos de pequeña irrigación que cubren más de 3 mil hectáreas, beneficiando cerca de 2 mil familias.

Entre agosto de 1986 y mayo de 1988, la infraestructura de comercialización del IDEMA en las zonas del PNR, se fortaleció con la puesta en marcha de un plan de construcción de trece centros de acopio y plantas de secamiento. A fines del año pasado se entregaron al servicio de la comunidad siete de estos centros y en el primer semestre de 1988 se iniciaron los diseños y contratación de obras de ampliación para los otros seis, los cuales se terminarán a finales de este año.

En las zonas cubiertas por el Plan se adquirieron 75 mil toneladas de productos agropecuarios y se vendieron 15 mil toneladas de alimentos. El abastecimiento de alimentos básicos en las regiones apartadas y sin acceso de infraestructura vial se realizó mediante la ampliación del programa lanchas-tienda en los ríos Ortegaza, Guayas y Caguán en el Caqueta, en Guayaberto y el Guaviare hasta Puerto Inimda y en el Magdalena para las poblaciones de Barrancabermeja, Puerto Burgos y Morales.

Finalmente, se adquirieron y adjudicaron 43 mil hectáreas y se otorgaron 8540 títulos a colonos que ocupaban 292 mil hectáreas.

Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte contrató e inició obras por \$35 mil millones para la construcción de carreteras en las zonas cubiertas por el PNR. Entre éstas se destacan la troncal del Magdalena Medio, la que comunica la frontera ecuatoriana con la intendencia de Arauca y las proyectadas entre los Territorios Nacionales y el interior del país. El Fondo Nacional de Caminos Vecinales, por su parte, adjudicó 101 licitaciones para construir 1863 Km de caminos en los municipios del PNR.

En el sector social se inició la construcción y remodelación de 15 hospitales regionales, 40 locales y 254 puestos y centros de salud y se dotaron 100 hospitales. Se nombraron 2616 maestros y se contrataron 500 soldados bachilleres para apoyar programas educativos en las regiones. Por su parte, el SENA capacitó a 61 mil personas y dió asistencia a 366 organizaciones gremiales, cívicas y económicas.

Las asignaciones presupuestales en 1987 fueron de \$62 mil millones. Para 1988 se tienen previstas asignaciones por \$90 mil millones, que significan un incremento de 46%.

Plan de Desarrollo Integral Campesino

El PDIC está orientado a atender las necesidades sociales y productivas específicas de los 4 millones de colombianos que derivan su sustento de cerca de 600 mil minifundios y producen alrededor del 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional. La pobreza de estos pequeños productores se deriva de la sobreutilización de los suelos y del muy limitado acceso a los factores productivos y a la comercialización, además de la precariedad de los servicios sociales a su alcance, aspectos estos sobre los cuales inciden las acciones previstas.

Una de las prioridades identificadas por el Gobierno para desarrollar este Plan quedó consignada con la expedición de la Ley 30 de 1986 que reglamenta la reforma agraria integral en el país.

Entre las principales obras ejecutadas por el INCORA se tiene la adquisición, entre 1987 y el primer trimestre de 1988, de 63 mil hectáreas, que representan el 13% de lo programado para el cuatrienio 1987-1990 (470 mil hectáreas), se adjudicaron 53 mil hectáreas en beneficio de 3 mil familias y se otorgaron 17 mil títulos sobre una área de terrenos baldíos de 488 mil hectáreas. Se concedieron créditos por \$15 mil millones garantizados por el Instituto, en beneficio de 23 mil familias. Adicionalmente, se prestó asistencia técnica y social a 56 mil productores.

Para cumplir lo establecido en el Plan de Desarrollo Integral Campesino, el gobierno ha diseñado una nueva estrategia para el DRI, orientada a fortalecer la producción, la comercialización, el acceso a los mercados y la provisión de los servicios básicos con especial énfasis en el suministro de agua potable. El DRI se convierte en agente cofinanciador y coordinador

de las iniciativas de inversión en las zonas rurales y es responsable de fijar los lineamientos básicos de política que deben seguir los municipios y las entidades públicas en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo rural integrado.

En conjunto, entre 1987 y 1988 el Fondo DRI ha ejecutado programas de desarrollo rural integrado en 234 municipios, ubicados en la mayoría de los departamentos del país, beneficiando a 120 mil usuarios directos. Para ello, se le asignaron en 1987 \$10 mil millones y en 1988 \$13 mil millones.

El costo del programa para el periodo 1989-1993 asciende a \$160 mil millones de 1986. Con estos recursos se atenderán técnicamente 350 mil pequeños productores, los cuales además recibirán servicios de organización y capacitación campesina, comercialización y crédito. Así mismo, se pondrán bajo riego alrededor de 26 mil hectáreas, se construirán y mejorarán 3.500 km de caminos vecinales y se dotarán con agua potable cerca de 175 mil viviendas campesinas.

En lo referente a la adecuación de tierras, durante 1987 se ejecutaron 77 proyectos de pequeña irrigación, con una cobertura de 5 mil hectáreas para beneficio de más de 2 mil familias. Para 1988, se tiene programado ejecutar 74 proyectos adicionales para adecuar 7 mil hectáreas en beneficio de 3 mil familias. Para alcanzar la meta de los 600 proyectos, 60 mil hectáreas irrigadas, que contempla el Plan de Economía Social, se está tramitando un crédito por US\$80 millones con el BIRF.

Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta y la Generación de Empleo

El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta y la Generación de Empleo está dirigido principalmente a las áreas de pobreza urbana del país. Se orienta a superar las condiciones sociales, económicas y políticas generadores de desigualdades mediante la eliminación de la desnutrición,

la elevación de los ingresos reales y el mejoramiento de los asentamientos humanos y de la productividad a través de un mayor acceso a los bienes y servicios del Estado.

Este Plan hace especial énfasis en la educación, tanto en lo que tiene que ver con la mejora del servicio como con la ampliación de su cobertura. En este sentido, el principal programa es la universalización de la educación básica primaria, destinado a la capacitación de 12 mil maestros; la dotación de textos a 470 mil alumnos y 11 mil maestros, mobiliario para 19 mil alumnos y 7 mil maestros y bibliotecas a 13 mil escuelas. En el área urbana, se ha capacitado a 138 mil docentes y se ha dotado de textos a 290 mil alumnos. Esta mejora en la calidad de la educación se complementa con la promoción automática en primaria, que contribuye a reducir la deserción y a disminuir los costos de la enseñanza para los alumnos. En 1988 empezará a ejecutarse un crédito con el Banco Mundial que, unido a sus contrapartidas, permitirá destinar \$43 mil millones a los programas descritos.

En educación media vocacional se reestructuró el servicio social de los alumnos, se fortaleció la red de alfabetización y educación de adultos (REDALF) y se garantizó la bonificación de 9 mil maestros para alfabetizar a 200 mil adultos y permitir que 220 mil adultos accedan anualmente a la educación básica primaria.

En el nivel de educación básica secundaria y media vocacional se adelantan estudios para establecer los mecanismos que garanticen la universalización de la educación secundaria. En esta perspectiva, se transfirió al SENA la responsabilidad del componente especializado de la educación vocacional y técnica y el Ministerio de Educación se encuentra definiendo los términos de un crédito con el gobierno de España, por US\$35.5 millones, para dotar de laboratorios en ciencias básicas a establecimientos educativos del sector oficial en los próximos tres años.

Con la creación del programa de Hogares de Bienestar Infantil, el ICBF amplió de 250 mil niños en 1986 a 390 mil en 1987 la cobertura de

atención preescolar y nutricional. Esta cobertura continuará incrementándose hasta completar, en 1990, 1 millón 250 mil niños atendidos por este sistema de cogestión comunitaria. Además, el ICBF duplicó la cobertura de los restaurantes escolares, al pasar de 512 mil niños en 1986 a 1 millón 12 mil en 1987. Para estos programas se ejecutaron \$15 mil millones en 1987 y se asignaron \$28 mil millones en 1988.

En el sector de la salud la acción del Estado busca mejorar la calidad del servicio y extender su cobertura a toda la población, con énfasis en los grupos de mayor riesgo y las familias afectadas por la pobreza. En cumplimiento de esta política el sector de la salud ejecutó en 1987 \$15 mil millones en los siguientes programas:

En el Plan Nacional para la Supervivencia y Desarrollo Infantil, SUPERVIVIR, a través de las jornadas nacionales de vacunación se inmunizó a la población infantil contra enfermedades prevenibles, con una cobertura que en promedio superó el 70%. Contó con 71 mil vigías de los 200 mil en proceso de capacitación, que actuaron sobre 214 mil familias. Se distribuyeron 4 millones de sobres de sales hidratantes para combatir enfermedades diarreicas. En coordinación con los Servicios Seccionales de Salud se puso en marcha el Sistema de Vigilancia Nutricional, SISVAN, en 8 departamentos.

En materia de infraestructura el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta también presenta resultados significativos: 12 millones de colombianos, organizados en más de 35 mil juntas de Acción Comunal, participan en programas de desarrollo local, con capacitación y apoyo del Estado. Tan sólo en la ciudad de Bogotá se han extendido y remodelado más de 400 mil metros de redes de energía, acueducto y alcantarillado, con un costo cercano a \$22 mil millones. Se puso en marcha el Plan de Ajuste de Agua Potable y Saneamiento Básico, PAS. Entre 1987 y 1992 la cobertura de los acueductos se elevará del 63% al 74% y la de los alcantarillados, del 50% al 63%, con una inversión de US\$450 millones en las ciudades intermedias y menores.

Finalmente, el Plan Nacional de la Microempresa busca desarrollar la capacidad empresarial e incrementar las posibilidades de generación de ingresos de la población. Para 1988-1990 se ha ampliado el número de beneficiarios a 50 mil microempresarios, haciendo énfasis en la acción coordinada y compartida de las entidades del sector público y las 20 fundaciones de apoyo microempresarial existentes en el país. Se refuerzan también las acciones de comercialización, desarrollo tecnológico y organización gremial. Como complemento de este Plan se destaca la acción del SENA en la formación de profesionales y técnicos, preferiblemente jóvenes, como creadores de microempresas. En 1987 la Entidad atendió más de 3 mil microempresas y fomentó 120 formas asociativas y 30 organizaciones de Microempresarios.

3. Seguimiento del Plan, Políticas Macroeconomicas y Respuesta del Sector Privado

La política orientada a estimular la demanda interna ha tenido efectos positivos sobre la estructura de la producción y sobre el nivel y la composición de la demanda final, sin generar desequilibrios en los frentes fiscal, externo y monetario, debido al manejo coherente de las políticas macroeconómicas.

Los resultados que se han obtenido son evidencia clara de una exitosa ejecución del Plan. El logro por casi tres años consecutivos de tasas de crecimiento superiores al 5% demuestra la consolidación del proceso de reactivación económica. La mayor dinámica de la actividad productiva ha implicado reducciones significativas en la tasa de desempleo, que llegó a 12.6% en marzo pasado, tasa inferior a la registrada dos años atrás, cuando alcanzaba casi 15%.

Los considerables incrementos en la formación de capital y la inversión social del sector público se financiaron en 1987 con los mayores ingresos generados por la reforma tributaria de finales de 1986 y por los precios

favorables de nuestros principales productos de exportación, cumpliéndose así con amplitud la meta de déficit fiscal de no superar el 3% del PIB. Para 1988 y 1989 los compromisos del gobierno en la ejecución de sus programas prioritarios, el saneamiento de sub-sectores particulares y el servicio de la deuda externa, implicarán que el déficit fiscal sea ligeramente superior.

En el frente externo se destaca la amplia respuesta que vienen mostrando las exportaciones, que en el caso de las no tradicionales alcanzó un crecimiento de 17% en 1987. Esta dinámica se ha mantenido durante el presente año, lo que ha permitido que, con el aumento de las importaciones que normalmente acompaña la mayor actividad económica, la balanza comercial continúe siendo superavitaria. Si bien el pago de intereses implica que el país registrará en 1988 un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el considerable flujo de capitales al país por transferencias, inversión extranjera y crédito externo, que reflejan la confianza en el manejo y comportamiento de la economía, permitirá mantener en 1988 un nivel de reservas sensiblemente igual al de 1987, que equivale a 10 meses de importaciones.

El éxito logrado en materia de crecimiento de la economía, dentro de un rango aceptable de estabilidad en todos los frentes, junto con la reforma tributaria de finales de 1986 y las modificaciones al régimen legal de inversión extranjera, se han constituido en el mejor incentivo para la inversión productiva, considerada como pilar fundamental del Plan de Economía Social.

Así, la inversión privada total creció 15% y 19% en términos reales en 1986 y 1987, respectivamente, y la inversión extranjera en sectores diferentes a los de minería e hidrocarburos aumentó 150% en 1987.

Finalmente, cabe destacar que si bien las exportaciones han venido registrando una dinámica importante, es la demanda interna la variable que más ha contribuido al crecimiento del PIB. Así, mientras que en 1986 la demanda interna explicaba sólo 46% de este crecimiento, en 1987 explicó

el 73% y en 1988 estará explicando el 88%. El efecto combinado de la reorientación del gasto público, la reducción del desempleo y la reactivación de la inversión privada, elementos centrales del Plan, comienzan ya entonces a producir cambios estructurales en el comportamiento de la economía colombiana.

4. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE HA ENFRENTADO LA EJECUCION DEL PLAN DE ECONOMIA SOCIAL

Si bien, y como he mostrado a lo largo de esta presentación, los logros alcanzados en la implementación del Plan de Economía Social son evidentes, es necesario también reconocer que existen varios elementos indeseables en el panorama económico como son la inflación, el nivel de las tasas de interés, las presiones de gasto y la producción agrícola que impiden una mejor absorción de los efectos del Plan. El gobierno, consciente de la importancia de buscarle una pronta solución a estos problemas, viene estudiando mecanismos para enfrentarlos, a fin de imprimirle una mayor solidez a la economía.

Tasa de Inflación

El crecimiento de los precios durante los últimos meses de 1987 y los primeros meses de 1988 superó la meta establecida. Si bien para el mes de mayo los resultados fueron más favorables, es evidente que aún existen en la economía ciertas presiones inflacionarias que es necesario desterrar. Desde principios del año el gobierno ha enfrentado el problema de distintas maneras. Por un lado, se hicieron grandes esfuerzos por corregir los desequilibrios monetarios que hubieran podido generarse a finales del año anterior, hasta lograr un crecimiento de los medios de pago moderado y acorde con las metas propuestas. Adicionalmente, y para enfrentar los desajustes entre oferta y demanda de algunos productos agrícolas, se acudió a la importación de aquellos alimentos que estaban afectando más fuertemente los índices de precios y se adoptaron medidas administrativas

orientadas a estabilizar los precios de ciertos productos y suministrar una mayor información al consumidor respecto a los mismos.

Sin embargo, y con el fin de eliminar definitivamente las presiones inflacionarias de mediano y largo plazo, el gobierno viene analizando cuidadosamente el problema de la producción de alimentos en el país, que en buena medida están determinadas por la coyuntura desfavorable por la que pasa el sector agrícola. En efecto, en un diagnóstico sectorial reciente el Departamento Nacional de Planeación ~~■~~ encontró que el crecimiento de la producción agropecuaria en 1988 será inferior al proyectado inicialmente y que ~~■~~ en algunos casos no corresponde con la demanda. A pesar de esto, los cálculos de disponibilidad mensual de alimentos indican que el alza de precios en lo que resta del año será menor que en el primer semestre y que, aunque mejoren las perspectivas de oferta de muchos productos, se hace necesario ampliar el programa de importaciones. X

Las medidas adoptadas, encaminadas a solucionar problemas de tipo coyuntural, están acompañadas de esfuerzos por solucionar los problemas estructurales que hoy presenta el sector agropecuario, tales como falta de tierras con infraestructura adecuada; débil presencia institucional e insuficiente apoyo técnico y logístico a la producción de zonas apartadas; altos costos de producción por el elevado precio de la maquinaria y los arriendos; atraso tecnológico, especialmente en la producción de hortalizas y papa y, recientemente, tensiones políticas en las áreas rurales que desestimulan la inversión en actividades distintas a las siembras de cultivos transitorios. X

Tasas de Interés

Los niveles que han registrado las tasas de interés a partir de octubre de 1987 son altos para asegurar la estabilidad tanto del sistema financiero como de las empresas productivas. Desde el último trimestre distintos fenómenos han mantenido al sistema financiero en condiciones de

estrechez de recursos. Inicialmente, esto estuvo ligado a una gran demanda de crédito frente a la cual los bancos se vieron en necesidad de buscar fuentes de dinero caro para cubrir los requerimientos de encaje y hacer traslados de impuestos al gobierno.

A comienzos de 1988 esta situación se agravó debido a la caída en la relación de efectivo a depósitos. El cambio consiguiente en la estructura de fuentes del sistema bancario implicó mayores presiones sobre las tasas de interés.

Varios elementos vinieron posteriormente a aliviar las necesidades de liquidez de los bancos, en especial el cambio en las normas de procedimiento tributario, la reducción de la meta de captación de DMAs y la realización de operaciones de recompra transitoria de títulos de participación.

El efecto inicial de estas medidas fue favorable pues las tasas de interés descendieron a finales de abril y comienzos de mayo. Sin embargo, pocos días después subieron de nuevo, en especial las relacionadas con el crédito al consumo.

Frente a esta situación, el gobierno ha comenzado a estudiar las medidas para lograr que las tasas de interés se reduzcan. No se descarta, si ello es requerido, la posibilidad de acudir a controles administrativos.

Corporaciones de Ahorro y Vivienda y la Construcción

Desde hace varios meses tanto las Corporaciones de Ahorro y Vivienda como el mismo sector de la edificación han entrado en un período de inestabilidad que puede afectar negativamente la construcción de vivienda. Si bien puede decirse que este sector se encuentra en una etapa normal de su ciclo, tal como lo evidencia la menor dinámica de las licencias de construcción del último semestre y la elevación de 36% en los costos, la

incapacidad de las Corporaciones para asegurar su adecuada financiación, vienen ahora a agravar el problema.

La pérdida de competitividad del sistema UPAC ha implicado la disminución en la dinámica de las captaciones netas, al punto que las nuevas colocaciones se vienen haciendo fundamentalmente con base en recuperación de cartera. Frente a esta situación, el gobierno ha introducido algunas modificaciones en el sistema buscando flexibilizarlo y hacerlo más competitivo y seguirá atento para adoptar nuevas medidas a ese respecto en el futuro inmediato.

Financiación del Gasto Público

Si bien la reactivación de la inversión pública a partir del Plan de Economía Social ha tenido lugar, como ya se mostró, dentro del contexto de unas finanzas del Estado equilibradas, en los últimos años se vienen acentuando algunos problemas de rigidez en el gasto, que no deben adquirir hacia adelante una dimensión tal que ponga en peligro la canalización de recursos hacia la inversión social.

En efecto, aunque los ingresos fiscales del Gobierno Nacional vienen registrando unas tasas de crecimiento promedio de 30% anual, superiores al crecimiento en el PIB nominal, y se prevé que se mantengan estas tendencias hasta 1990, el aumento de algunos rubros de gastos operacionales dificulta la financiación de montos crecientes de inversión sin aumentar el déficit.

Es el caso de los gastos generales y los pagos por servicios personales vinculados con seguridad y justicia que aumentarán significativamente en 1988 y 1989. Se calcula que estos incrementos son del orden de 86% y 38% para los gastos generales y de 32% y 27% para los servicios personales.

Por su parte, el servicio de la deuda viene teniendo un peso creciente sobre las finanzas del Gobierno Nacional. En el caso de la deuda externa, su servicio aumentará, en promedio, 45% al año hasta 1990. Asimismo están vigentes las dificultades para asegurar que las nuevas colocaciones de TAN cubran los pagos de intereses y amortizaciones. En parte este problema surge porque la Nación viene asumiendo los compromisos de distintas entidades, como INSFOPAL, IDEMA, Ferrocarriles Nacionales y el sector eléctrico, que no han estado en capacidad de atenderlos. Por este motivo, los pagos del Fondo de Monedas Extranjeras-FODEX han alcanzado niveles preocupantes y su financiación se hace cada vez más difícil.

El saldo del FODEX pasó de US\$171 millones a finales de 1986 a US\$354 millones a finales de 1987. Para este último año, dentro del total de utilidades el sector eléctrico tiene una participación de US\$320 millones. La deuda del resto de sectores ha venido siendo saneada gradualmente ya sea a través de generación interna de recursos de las entidades, o mediante transferencias del Presupuesto Nacional. Para finales de este año han sido apropiados los recursos necesarios para cancelar esta deuda en su totalidad.

En el caso del sector eléctrico el gobierno ha hecho importantes esfuerzos para garantizarle aportes presupuestales y recursos del crédito y ha refinanciado una parte de la deuda. Sin embargo, este sector presenta problemas difíciles debido a que la generación interna de fondos de las empresas es insuficiente para cubrir el servicio de la deuda correspondiente a los cuantiosos empréstitos contratados para la financiación de altos volúmenes de inversión, que se realizaron en los últimos años de la década pasada y primeros de ésta. Los períodos de amortización de esta deuda son considerablemente menores a los de maduración requeridos por este tipo de inversiones, a lo que se suma el que las tasas de crecimiento de la demanda por energía estimadas resultaron excesivamente optimistas.

Pese a que se inició un proceso de ajuste y saneamiento financiero del sector, mediante la contratación de créditos externos por US\$1300

millones para el periodo 1987-1991, problemas financieros adicionales y el retraso en las contrataciones y desembolsos de estos créditos, han implicado faltantes de financiación que han sido cubiertos con recursos del FODEX.

En la actualidad el Fondo se nutre de colocaciones que hacen en el Banco de la República las entidades superavitarias del sector público: el Fondo Nacional del Café, ECOPEPETROL, y TELECOM. Estos recursos sustituyen las transferencias del Presupuesto Nacional, y sirven de crédito puente mientras se materializan los créditos programados, evitando así desajustes en el frente monetario e inequidades en la asignación del gasto público.

Si bien el FODEX ha sido un mecanismo de utilidad, en la medida en que ha facilitado el cumplimiento de los compromisos en moneda extranjera, el tamaño del desajuste y de sus características en el caso del sector eléctrico exigen ■ la búsqueda de un esquema diferente en el que los plazos y las condiciones financieras se acomoden a los requerimientos reales del sector.

Por tanto, el gobierno viene estudiando otras opciones de financiamiento a fin de que el sector deje de constituirse en uno de los principales factores de perturbación de la economía.

Finalmente, el gobierno proseguirá e intensificará sus esfuerzos por incrementar la eficiencia en el gasto y la flexibilidad de las finanzas públicas, haciendo un seguimiento riguroso de las distintas entidades del sector y transfiriendo excedentes de las superavitarias para financiar los programas prioritarios del Plan de Economía Social. Adicionalmente, se continuará con el estudio de las recomendaciones de la Misión del Gasto Público, con la intención de introducir las reformas requeridas en la actual estructura fiscal y presupuestal del Estado.

5. Conclusión

Los problemas a que me he referido merecen y tienen toda la atención por parte del gobierno con miras a darles la mejor solución en el menor tiempo posible. Sin embargo, es evidente, como se desprende de esta presentación, que ellos no han constituido un impedimento para la efectiva ejecución del Plan de Economía Social. Como es apenas obvio, en la medida en que se avance en su solución se consolidarán aún más el crecimiento económico y el desarrollo social que viene registrando el país con lo cual, en forma gradual pero firme, se continuará y fortalecerá el proceso de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, en beneficio de ésta y de futuras generaciones.

Muchas gracias.

IICTA
II
Bogota

