

*Artículos
de*



investigación



El acuerdo extendido celebrado entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional



Liliana Lizarazo Rodríguez¹

I. CONTEXTUALIZACIÓN INTERNACIONAL

Dentro del contexto económico mundial, es importante mencionar como antecedente de la firma del acuerdo extendido entre Colombia y el FMI, las crisis financieras que se produjeron entre 1997 y 1999, y que afectaron inicialmente a los países del Asia del Sudeste, posteriormente a Rusia y consecutivamente al Brasil y al resto de América Latina. Esto ocasionó una disminución en los flujos de créditos privados por el temor que existía frente a una recesión mundial.

Estas crisis empezaron a controlarse, pero bajo unos lineamientos muy claros: políticas interiores y entorno económico mundial sano. Dentro de ese entorno económico, el denominado sistema financiero internacional es un punto central. En esta dirección, se encuentran temas como el de la transparencia, la responsabilidad, la implementación de los códigos de buenas prácticas, la liberalización de los mercados de capitales, el papel del sector privado en la prevención y solución de las crisis y el mejoramiento en los sistemas de control de los mercados financieros.

Como ya se mencionó, un hecho importante fue la pérdida temporal de acceso al financiamiento privado por parte de los denominados



¹ Investigadora Facultad de Jurisprudencia.

países emergentes; una situación ocasionada fundamentalmente por el temor a una contracción mundial del crédito. El mismo FMI tuvo inconvenientes para ayudar a sus miembros, pero dada la demanda masiva de financiación, se tuvo que acudir a un aumento de las cuotas partes a fines de enero de 1999. Quienes más se beneficiaron de estos créditos fueron Brasil y Rusia, aunque otros países también recibieron importantes ayudas como Bulgaria, Indonesia, Corea, Paquistán, Filipinas, Tailandia y Ucrania. El balance a abril de 1999, dentro de las denominadas líneas de crédito comunes, era el siguiente: nueve acuerdos de confirmación y 12 acuerdos extendidos. Se creó, igualmente, una nueva línea de crédito denominado "preventivo" que busca justamente prevenir crisis y consolidar la confianza en los mercados de países que aplican una política económica fuerte pero que a pesar de ello pueden llegar a tener problemas en la balanza de pagos debido a un contagio de crisis.

Dentro del informe anual del FMI para el 2000, se mencionan como hechos económicos importantes, la mejor resistencia de la economía mundial (mejor de lo que se esperaba) frente a las crisis financieras de 1997 y 1998. Sin embargo, a pesar de una leve recuperación en los flujos financieros hacia mercados emergentes y de una cierta disminución en los costos

de los diferentes mecanismos de financiación, en todo caso los desequilibrios fiscales y externos siguieron mostrando grandes problemas para algunos países. El aumento de la demanda en los Estados industrializados mejoró las perspectivas exportadoras para muchas naciones, pero paralelamente se presentó un alza muy fuerte en el precio del petróleo, al tiempo que el de otros productos básicos llegó a niveles muy bajos.

Desde una perspectiva regional, se presentó una recuperación en la actividad económica de los países asiáticos, y en menor grado en Rusia. Por el contrario, en América Latina el promedio del producto económico se mantuvo sin modificaciones. Sin embargo, el FMI anota que el efecto macroeconómico de la crisis financiera de 1998 y 1999 fue menos grave en nuestra región frente a lo sucedido en Asia. Se observa una buena recuperación de Brasil, Chile, y en menor medida, de Argentina. Pero Colombia, Ecuador y Venezuela registraron una contracción económica más pronunciada.

2. CÓMO OPERAN LOS CRÉDITOS QUE OTORGA EL FMI

Cada país miembro tiene una cuota parte expresada en SDR (*Special Drawing Rights*), en español DEG (Derechos Especiales de Giro), y es la principal obligación a cargo del Estado que suscribe el acuerdo del FMI. Esta cuota parte

determina el número de votos que se tienen en el seno de los organismos directivos del Fondo, así como el monto máximo de ayuda que puede obtener, teniendo en cuenta los posibles problemas que pueda afrontar principalmente en su balanza de pagos.

Dado que uno de los objetivos centrales del Fondo es la vigilancia de la evolución del Sistema Monetario Internacional, debe entonces verificar si las políticas económica y financiera de cada país son adecuadas para asegurar un crecimiento sostenido; en tal sentido, debe tratar de que los problemas sean detectados a tiempo y poner los medios para que las naciones puedan tomar rápidamente los correctivos necesarios. Todo esto ha cobrado mayor importancia en los últimos años, producto de la evolución de la economía internacional, la cual se caracteriza básicamente no exclusivamente por un crecimiento rápido de los mercados de capitales privados y por una integración regional y monetaria acelerada.

El Fondo busca que los países corrijan los desequilibrios macroeconómicos, reduzcan la inflación y realicen reformas fundamentales y centradas en el desarrollo del mercado, es decir, reformas en

materia de comercio exterior y cambios. Sin embargo, otros "ajustes estructurales" han cobrado fuerza dentro de los acuerdos condicionales celebrados con el FMI; por ejemplo, se consideran también importantes aspectos como el aumento de la eficacia del sistema financiero, el mejoramiento de los sistemas de información (estadísticas), la transparencia en los presupuestos públicos y en la política monetaria y financiera; se ha promovido, en igual forma, la autonomía de la banca central, y se recomienda la creación de un ambiente propicio para la realización de una buena gestión de los asuntos de interés público.²

El instrumento de vigilancia más comúnmente utilizado por el FMI, son las consultas regulares a sus miembros (denominadas del artículo IV). Con ellas el Fondo examina en forma sistemática la situación y la política económica de cada nación; con base en este informe técnico, el Consejo de Administración del Fondo toma decisiones y se las comunica al jefe de Estado del país examinado y puede, igualmente, divulgar el informe para conocimiento de otros países miembros y de agentes económicos internacionales. Si el país determina la necesidad de acudir a una ayuda financiera del FMI, será entonces necesario es-



² Acerca de las bases analíticas de los programas de ajuste estructural apoyados por el FMI, véase, por ejemplo, Mills y Nallari (1992), Edwards (1992) y Davis (1992).

tablecer los condicionamientos bajo los cuales la ayuda del Fondo se hará efectiva. Estos programas buscan asegurar que se superen los problemas, fundamentalmente en su balanza de pagos, pero también que el préstamo otorgado por el FMI se reembolse correctamente, para así asegurar la disponibilidad de recursos para otros Estados miembros que en un momento dado los requieran.

El país que solicita la ayuda financiera debe dirigir al FMI una "carta de intención" en la cual indica las acciones que pondrá en marcha durante el periodo de aplicación del programa de ajuste, las reformas que se realizarán, junto con un cronograma detallado y la programación de exámenes periódicos, en los cuales el FMI verifica si las políticas adoptadas están acordes con los objetivos de dicho programa.

Según el FMI, los programas de ajuste estructural son muy flexibles y dependen del país solicitante; por tal motivo, se elaboran por las mismas autoridades económicas de éste, junto con la ayuda de técnicos del Fondo Monetario; sin embargo, en todos los casos, para el FMI; son importantes ciertas variables económicas bien defini-

das: crédito interno, déficit del sector público, reservas internacionales y deuda externa. Así mismo, algunos elementos claves del sistema de formación de precios: tasa de cambio, tasa de interés, y en algunos casos, salarios y precios básicos. Estas variables son importantes en la medida en que influyen en las finanzas públicas y en el comercio exterior, así como en la reacción de la economía, bien sea en forma favorable (crecimiento) o desfavorable (recesión).

Como ya se ha mencionado, los créditos que otorga el FMI buscan básicamente ayudar a los países solicitantes a resolver los problemas de la balanza de pagos, y a amortizar el efecto de las reformas. El Fondo ha expresado, sin embargo, que el objetivo final de sus políticas es fortalecer la capacidad de crecimiento de los Estados. Hay bastante discusión justamente entre los economistas sobre los efectos económicos y socioeconómicos de los programas de ajuste estructural apoyados (¿impuestos?) por el Fondo. En un estudio reciente de Przeworski y Vreeland (2000), utilizando una metodología avanzada³, se llega a las siguientes conclusiones acerca de la supuesta relación entre



³ La metodología que emplean los autores busca solucionar el problema de la selección no aleatoria (Przeworski y Vreeland, 2000:387).

la participación en los programas y el crecimiento económico:

- Las tasas de crecimiento tienden a bajar mientras los países permanecen bajo los programas;
- Una vez que salen del programa, crecen más rápido que si hubieran permanecido en él; y,
- Una vez que salen del programa, los países no crecen más rápido que si no hubieran participado en el mismo.⁴

La utilización de recursos del Fondo se hace a través de compras en DEG, o en la moneda de otros miembros contra un monto equivalente en su propia moneda y el Fondo recibe una comisión sobre esas emisiones (o compras). La ayuda financiera se acuerda bajo la forma de franjas de crédito. Inicialmente los países miembros pueden utilizar hasta el 25% de su cuota parte y deben demostrar esfuerzos dirigidos a remediar sus desequilibrios en la balanza de pagos. Sin embargo, las emisiones en la segunda, tercera y cuarta franja de crédito, se deben efectuar bajo un acuerdo de confirmación o uno extendido. Existen

otros acuerdos especiales que no se mencionarán, por no estar Colombia dentro de alguno de ellos.

En primer término, los acuerdos de confirmación (derecho a giro) tienen una duración de uno a dos años y en ellos el país aplica un programa de reforma macroeconómica para solucionar la crisis en la balanza de pagos. Este préstamo se debe reembolsar dentro de un plazo de tres a cinco años. Durante 1998 y 1999, firmaron acuerdos de confirmación con el FMI, Brasil, Bosnia-Herzegovina, El Salvador, Uruguay, Zimbabwe e Indonesia, entre otros. En el año 2000 figuran como beneficiarios, Argentina, México, Rusia y Turquía.

En segundo lugar, los acuerdos extendidos de crédito, son ayudas para periodos más largos y por montos más elevados que los anteriores. Generalmente tienen una duración de tres años, con la posibilidad de que se extiendan hasta cuatro años. El objetivo de ellos es, igualmente, el de ayudar a los países a resolver los problemas de la balanza de pagos, que se deben básicamente a factores estructurales que necesitan un mayor periodo de ajuste. El plazo



⁴ Los autores, además de estudiar la relación entre participación en los programas y crecimiento económico, analizaron también los factores que explican la decisión de los gobiernos de firmar acuerdos con el Fondo. Llegaron a la conclusión de que lo hacen bajo la presión de crisis de reservas de divisas, pero también para protegerse del costo político de los programas de ajuste económico (los cuales igualmente se implementarían sin acuerdo).

para el reembolso es de cuatro a diez años. Durante 1998 y 1999 firmaron acuerdo extendido, Colombia, Indonesia, Jordania, Ucrania y Bulgaria, entre otros

más. En el 2000 se registraron con mayores disponibilidades, las líneas de crédito otorgadas a México, Rusia, Argentina, Turquía Colombia e Indonesia (Cuadro 1).

Cuadro 1
Asistencia financiera del FMI aprobada en el ejercicio 2000
(millones de DEG)

País miembro	Tipo de asistencia financiera	Fecha de aprobación	Monto aprobado
Albania	Segundo acuerdo anual del SCLP y aumento de los recursos	14-VI-99	9,7
Argelia	SFCC	26-V-99	223,5
Argentina	Acuerdo trienal de derecho de giro	10-III-00	5.398,6
Bolivia	Segundo acuerdo anual del SCLP	7-II-00	46,1
Bosnia y Herzegovina	Aumento de los recursos del acuerdo de derecho de giro	28-VI-99	16,9
	Aumento de los recursos del acuerdo de derecho de giro	30-III-00	16,9
Burkina-Faso	SCLP trienal	10-IX-99	39,1
Cabo Verde	Aumento de los recursos del acuerdo de derecho de giro	24-V-99	0,4
Camboya	SCLP trienal	22-X-99	58,5
Camerún	Tercer acuerdo anual del SCLP	7-IX-99	54,0
Chad	SCLP trienal	7-I-00	36,4
Colombia	Acuerdo ampliado trienal	20-XII-99	1.957,0
Djibouti	SCLP trienal	18-X-99	19,1
Ecuador	Acuerdo de derecho de giro a un año	19-IV-00	226,7
Estonia	Acuerdo de derecho de giro a 18 meses	1-III-00	29,3
Gambia	Segundo acuerdo anual del SCLP	19-XI-99	8,6
Georgia	Aumento de los recursos y prórroga del SCLP	23-VII-99	5,6
Ghana	SCLP trienal	3-V-99	155,0
Guinea	Tercer acuerdo anual del SCLP	21-XII-99	23,6
Guinea-Bissau	Asistencia de emergencia para situaciones de posguerra	14-IX-99	2,1

País miembro	Tipo de asistencia financiera	Fecha de aprobación	Monto aprobado
Indonesia	Asistencia de emergencia para situaciones de posguerra	7-I-00	1,4
	Acuerdo ampliado trienal	4-II-00	3.638,0
Kazajstán	Acuerdo ampliado trienal	13-XII-99	329,1
Letonia	Acuerdo de derecho de giro a 16 meses	10-XII-99	33,0
Lituania	Acuerdo de derecho de giro a 15 meses	8-III-00	61,8
Macedonia. Ex Rep.	SFCC	4-VIII-99	13,8
Madagascar	Segundo acuerdo anual del SCLP		
	y prórroga	23-VII-99	27,2
Mali	SCLP trienal	6-VIII-99	46,7
Mauritania	SCLP trienal	21-VII-99	42,5
México	Acuerdo de derecho de giro a 17 meses	7-VII-99	3.103,0
Mongolia	Segundo acuerdo anual del SCLP	16-VI-99	14,8
Mozambique	SCLP trienal	28-VI-99	58,8
	Aumento de los recursos del SCLP trienal	27-III-00	28,4
Nicaragua	Segundo acuerdo anual del SCLP	16-IX-99	33,6
Papua Nueva Guinea	Acuerdo de derecho de giro a 14 meses	29-III-00	85,5
Perú	Acuerdo ampliado trienal	24-VI-99	383,0
República Kirguisa	Segundo acuerdo anual del SCLP	9-II-00	21,5
Rumania	Acuerdo de derecho de giro a 10 meses	5-VIII-99	400,0
Rusia	Acuerdo de derecho de giro a 17 meses	28-VII-99	3.300,0
Rwanda	Segundo acuerdo anual del SCLP	19-XI-99	23,8
Santo Tomé y Príncipe	SCLP trienal	28-IV-00	6,7
Senegal	Segundo acuerdo anual del SCLP	12-VII-99	35,7
Sierra Leona	Asistencia de emergencia para situaciones de posguerra		
		17-XII-99	15,6
Tanzania	SCLP trienal	31-III-00	135,0
Tayikistán	Segundo acuerdo anual del SCLP	2-VII-99	30,0
Turquía	Asistencia de emergencia	13-X-99	361,5
	Acuerdo trienal de derecho de giro	22-XII-99	2.892,0
Uganda	Tercer acuerdo anual del SCLP	10-XII-99	26,8
Ucrania	Aumento de los recursos del acuerdo ampliado trienal		
		27-V-99	274,4
Zimbabwe	Acuerdo de derecho de giro a 14 meses	2-VIII-99	141,4

Fuente: FMI, Informe anual 2000, p. 71.

3. EL ACUERDO EXTENDIDO DE COLOMBIA CON EL FMI

Bajo estos parámetros internacionales, resulta fácil enmarcar el acuerdo que suscribió Colombia, y entender las razones económicas que se encuentran detrás de la serie de reformas legislativas y constitucionales que se han venido desarrollando desde su firma. Sin embargo, algunas de estas reformas legislativas no son en estricto sentido una consecuencia directa de la firma del acuerdo, sino que más bien, se venían desarrollando dentro del programa de reformas estatales previsto en la agenda gubernamental, y al momento del acuerdo, se encontró que encajaban con los objetivos y las directrices que se plasman en el programa de ajuste.

Siguiendo con el procedimiento del FMI, inicialmente sus funcionarios presentaron un informe sobre la consulta del artículo IV, en el cual mostraron el panorama económico de Colombia a diciembre de 1999. Este informe técnico realizó el siguiente diagnóstico: a pesar del crecimiento sostenido de la economía colombiana durante décadas, a partir de 1998 se empezó un desaceleramiento en el ritmo de crecimiento y se empezaron a presentar serios desequilibrios económicos. Las causas que se identificaron, fueron básicamente la política fis-

cal insostenible, el contagio de las crisis externas y la intensificación del conflicto armado interno.

Atribuyen el manejo inadecuado de la política fiscal básicamente a los compromisos de gasto adquiridos a partir de 1990 (expedición de la Constitución Política de 1991) y dentro de éstos se destaca el esquema constitucional de transferencias intergubernamentales. Se mencionan también los serios problemas de desempleo y la crisis del sistema financiero nacional.

La solicitud de acuerdo presentó como objetivos los siguientes:

- *Restablecimiento del crecimiento económico*; las metas previstas en este rango eran del 3% en el año 2000 y casi 5% para 2002.
- *Reducción de la inflación*; se busca descender del 10% al 6%.
- *Estabilización durable de la balanza de pagos*; el objetivo planteado al término de los tres años del acuerdo, era un déficit en la cuenta corriente sostenido en un nivel cercano al 3% del PIB, cifra que se considera compatible con el mantenimiento de la deuda externa.

El programa macroeconómico y financiero tiene básicamente los siguientes componentes:

- *Saneamiento fiscal*, mediante la reducción en 2000 del déficit del sector público no financiero al 3.6% del PIB; los instrumentos propuestos para este fin, fueron la austeridad en la política salarial, el control a la evasión tributaria y las nuevas reformas que incrementarían las bases del recaudo, la reforma a los actuales sistemas de descentralización fiscal (transferencias e ingresos de las entidades territoriales), así como al sector pensional (uno de los mayores huecos fiscales que amenazan el equilibrio presupuestal en el mediano y largo plazo). Así mismo, se esperaba una reducción en el déficit como consecuencia de la recuperación económica, incluyendo el repunte de la inversión extranjera, la reducción del tamaño del sector estatal a través de las privatizaciones y la recuperación de los costos fiscales ocasionados por la reestructuración financiera.
- *Políticas monetaria y cambiaria*; se buscaba cumplir con las metas en materia de inflación, tratando de propiciar al tiempo la reactivación económica sin presionar demasiado las tasas de interés. En cuanto a política de tasa de cambio, se liberó la banda cambiaria en 1999, y se ha continuado una tasa de cambio flotante, con una política interventora del Banco de la República, únicamente para mantener controlado el mercado y proteger los movimientos abruptos en la tasa de cambio nominal.
- *La reestructuración del sector financiero*, para colocarlo en un nivel de eficiencia y transparencia compatible con los parámetros internacionales en materia económica y financiera. Considerando el antecedente crítico que se presentó, y que tuvo influencias muy fuertes a nivel presupuestal, cambiario, monetario y, por supuesto, en el crecimiento económico, con la reforma financiera (Ley 510 de 1999) y con los planes de privatización de la banca oficial, se planeó la continuación en la reestructuración de este sector, para que sirva de impulso al crecimiento de la economía dentro del programa de ajuste estructural. El fortalecimiento de los mecanismos de control al sistema son un eje central del programa, pues como ya se observó, el saneamiento, la transparencia y la responsabilidad son determinantes para el cumplimiento de las metas macroeconómicas del país.
- *Sector externo: estabilización de la balanza de pagos*. La meta de equilibrar el déficit en la cuen-

ta corriente en una cifra cercana al 3% del PIB al término del acuerdo, se apoya básicamente en la expectativa del aumento de las exportaciones no tradicionales, en un crecimiento moderado de las importaciones, en la devaluación del peso y en el aumento de los niveles de competitividad. Dentro de este mismo sector de políticas externas, se proponía continuar con el avance en el cumplimiento de los principios de la Organización Mundial del Comercio, de los acuerdos de integración subregional andina, y en el cumplimiento, a partir de 2001, de las obligaciones del artículo VIII secciones 2, 3, y 4 del Convenio Constitutivo del Fondo, las cuales contienen básicamente las obligaciones de evitar restricciones a los pagos o transacciones internacionales corrientes, de prácticas monetarias discriminatorias, y de comprar los saldos de su moneda que se hallen en poder de otros países miembros, obligaciones todas que se deben cumplir bajo los parámetros indicados en el Convenio Constitutivo del FMI. Frente a la deuda externa, a pesar del acelerado crecimiento que ha sufrido en los últimos años, se esperaba su estabilización en un punto cercano al 43% o 44% del PIB.

- *Reformas estructurales.* Como ya se ha mencionado, muchas de las reformas legislativas y constitucionales que se estaban implementando o proyectando al momento de la firma del acuerdo, encajaron muy bien dentro de todo el programa de ajuste. Se mencionaron explícitamente las relacionadas con el régimen de tributos nacionales, el sector financiero, la creación del fondo de pensiones territoriales, y el control al gasto de las entidades territoriales. Un punto central también era la reforma al sistema de transferencias intergubernamentales y al de seguridad social, particularmente el pensional, que es uno de los puntos de mayor impacto fiscal. Diversos temas que son estructurales pero con repercusiones en las diferentes franjas estudiadas arriba, tienen que ver con la participación del capital privado en obras de infraestructura, así como la flexibilización del sistema de regalías. Otro punto que se encuentra dentro de la agenda es la mayor flexibilización del mercado laboral, tema aún pendiente.

El memorando técnico presenta los criterios de desempeño específicos, las metas y el cronograma de reformas estructurales neces-

rias para el cumplimiento del acuerdo. Este cronograma era el siguiente:

- *Antes del 31 de diciembre de 1999:* se preveía la presentación al Congreso de varios proyectos de ley o de actos legislativos; de seguridad social, de creación de los fondos de pensiones públicas locales, de reforma a las transferencias intergubernamentales, de fortalecimiento de la descentralización fiscal mediante el control al gasto, y de desarrollo de la Ley de régimen propio de las loterías y juegos de suerte y azar.
- *Antes del 31 de marzo de 2000:* presentación de proyectos de ley sobre reforma de tributos del nivel nacional con el objeto de incrementar los ingresos corrientes de la nación.
- *Antes del 30 de junio de 2000:* reglamentación de la Ley 510 de 1999 referente a reforma del sistema financiero.
- *Antes del 31 de marzo de 2001:* presentación de un proyecto de ley sobre reforma tributaria territorial.
- *Antes del 31 de diciembre de 2001:* privatización (desinversión) de todos los bancos estatales con excepción del Banco Agrario.
- *Antes del 30 de septiembre de 2002:* nivelación de las provisio-

nes de las entidades financieras con los estándares internacionales, y adopción plena de las obligaciones del artículo VIII del convenio constitutivo del FMI referentes a prácticas monetarias restrictivas (cf. *supra*).

4. BALANCE ACTUAL

Desde el punto de vista de cifras macroeconómicas, según el informe presentado por las autoridades económicas del país a 31 de marzo de 2001, durante el año 2000 la tasa de crecimiento pasó de un -4.3% en 1999 a 3% en 2000 y la inflación quedó en el 8.5%. Sin embargo, el problema grave es la tasa de desempleo, superior al 19%.

El déficit fiscal del sector público se redujo del 5.5% en 1999 al 3.6% en 2000, es decir, se superó la meta del 3.7% del PIB prevista inicialmente. Este logro tuvo una justificación parcial en los mayores recursos que se recibieron por concepto del valor del petróleo y un menor gasto en inversión, y se obtuvo a pesar del deterioro mayor al proyectado en materia de pensiones públicas y salud y del fallo de la Corte Constitucional que ordenó la indexación de los salarios de los trabajadores del sector público.

La balanza de pagos continuó siendo negativa en el 2000 a pe-

sar de que el sector privado continuó reduciendo su deuda, mientras que la del sector público subió en gran parte debido a la baja en las expectativas de ingresos por concepto de privatización, ya que el plan tal como estaba inicialmente programado no se pudo cumplir fundamentalmente en los sectores de energía, telecomunicaciones y bancario. Las razones de esto se dan en los constantes ataques de la guerrilla a la infraestructura energética, el cambio de planes de Bogotá respecto de la venta de la ETB, y el tiempo que se requiere en preparar a los bancos oficiales para la desinversión o la liquidación.

Desde el punto de vista de la política fiscal, el déficit total del sector público, que incluye el del público no financiero, el superávit cuasifiscal del Banco de la República, el balance de Fogafin y los costos de la financiación de las operaciones de reestructuración del sector financiero con cargo al presupuesto, se redujeron en el 2.8% del PIB, es decir, cerca del 0.2% más elevada que las metas previstas, consecuencia de los costos superiores a los estimados.

Se destaca que las reformas tributarias al impuesto a la renta, al IVA y al GMF (gravamen a los movimientos financieros) se destinaron en una buena medida a salud y pensiones debido al

empeoramiento de estos sectores aun por encima de las expectativas, y al cubrimiento del pago de salarios indexados de los empleados del sector público como consecuencia del fallo de la Corte Constitucional, el cual es acusado de ejercer una presión sobre las metas de inflación buscadas a través de la regulación en materia de política monetaria del Banco de la República. Para 2001 se espera una fuerte financiación a través de la colocación de bonos y algunas emisiones con garantía del Banco Mundial.

En cuanto al problema pensional, se atribuyen como causas del profundo deterioro del sistema, la crisis del empleo y la masiva transferencia de afiliados hacia los fondos de capitalización privados; por ello la reforma pensional se cataloga como urgente y para la cual se recibirá la asesoría del Banco Mundial. En materia de salud, el deterioro se atribuye a un incremento en los costos de prestación del servicio.

Aunque el sector financiero se recuperó en 2000, el crédito hipotecario continuó mostrando debilidades. Por ello se ha creado una estrategia doble: incentivar la construcción (a través del desarrollo de mercados financieros, subsidios focalizados, etc.), y reestructurar o recapitalizar a las instituciones de crédito hipotecario (a través de

Fogafin) y la venta o liquidación de Granahorrar y Bancafé.

Frente a las metas en materia de endeudamiento externo, la inicial prevista en cerca de 44%, puede ser reconsiderada desde el punto de vista del FMI, teniendo en cuenta que a finales de 2000 se encontraba en un 43.5% del PIB y dado el volumen de reembolsos superior al esperado de la deuda privada. Por ello la nueva meta esperada sería del 41.5% del PIB.

En materia de comercio exterior, se espera seguir con el esquema de apertura y se resalta el cumplimiento de los acuerdos celebrados con la Organización Mundial del Comercio referentes a valoración aduanera y derechos de propiedad intelectual, así como la eliminación del CERT, teniendo en cuenta su componente de subsidio prohibido por la OMC; igual sucederá con el del Plan Vallejo y con las zonas francas.

Las expectativas del FMI para el mediano plazo incluyen un aumento gradual en la tasa de crecimiento hasta llegar a un 4.5% y una disminución en el porcentaje de inflación al 4% aproximadamente. Se espera que las reformas estructurales impidan la quiebra del sistema público de seguridad social (ISS) y que la deuda externa llegue a un nivel del 34% en 2010.

Finalmente, cabe resaltar que a pesar del deterioro de la seguridad del país y de los pobres avances en materia de negociaciones de paz, se ha logrado alcanzar la mayor parte de las metas y se ha podido llevar a cabo la mayoría de las reformas estructurales. Sin embargo, para el FMI es imprescindible eliminar los impuestos a las remesas y a otras transferencias, consideradas restricciones monetarias.

Frente a las reformas estructurales, si se observa el cronograma inicialmente pactado, se puede concluir que el nivel de cumplimiento de las metas previstas ha sido satisfactorio, puesto que muchos de los proyectos de ley o actos legislativos ya han sido aprobados por el Congreso (cf. Anexo). En la mayoría de los casos, estas reformas han sido ratificadas por la Corte Constitucional. De hecho, dentro del listado de leyes, es claro el cumplimiento respecto de los compromisos concretos que se enunciaron en el acuerdo; pero además, se ha expedido una serie de normas que aunque no aparecen dentro del listado de compromisos, sí encajan claramente con los planes de acción de cada sector que se menciona en el mismo. Sin embargo, hay casos en los cuales las decisiones de la Corte se han calificado como los motivos claros que han impedido el cumplimiento de algunas

metas macroeconómicas fijadas dentro del cronograma del acuerdo, pero dada la extensión y complejidad de este tema, no se tratará aquí. Por ahora, se presentará una breve descripción del panorama legislativo que se ha desarrollado a partir de la firma del acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional.

A finales de 1999 se aprobaron y sancionaron varias leyes que venían cursando en el Congreso al momento de la firma del acuerdo y que obedecen claramente al esquema de ajuste estructural propuesto. En primer término, la Ley 533 de 1999, del 11 de noviembre, amplió la autorización al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, y para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales. Es claro que esta ley permitió que se firmara el acuerdo con el FMI, pero además, se establecieron ciertas limitaciones a las entidades descentralizadas de cualquier nivel de gobierno (nacional o territorial), para contraer créditos, pues deben acogerse a los lineamientos sobre crédito público. En este aspecto se reformó la Ley 142 de 1994, aplicable al sector de los servicios públicos domiciliarios, que gozaba de la facultad de contratar por régimen privado, salvo el sector eléctrico; esta

situación varió en materia de empréstitos, para todos los operadores del sector que tengan participación estatal superior al 50%. Sin embargo, el tema de la deuda pública tanto interna como externa no es analizado en ninguno de los apartes del acuerdo del Fondo, a pesar de que la interna tuvo un papel central en la crisis del sector financiero, sector que sí es objeto de un pormenorizado análisis, pero sólo desde el punto de vista de la crisis de los créditos hipotecarios, mas no desde la óptica de las deudas en mora del sector estatal, nacional y territorial.

En ese orden de ideas, se promulgó, igualmente, la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999, mediante la cual se expidieron normas en materia de financiación de vivienda como respuesta a la crisis que sufrió el sector financiero a raíz de la cesación masiva de pagos.

La Ley 549 de 1999 creó el Fondo de Pensiones Públicas Territoriales, pero la reforma al sistema general de seguridad social (Ley 100 de 1993), no ha sido presentada hasta la fecha al Congreso, a pesar de que en el cronograma de actividades se encontraba previsto para finales de 1999. Como se ha expresado, éste es un punto central dentro de todo el programa de ajuste estructural que sigue pendiente respecto de las reformas a realizar.

Se expidió también la Ley 550 de 1999, denominada de intervención económica, que buscaba ayudar a las empresas en crisis, a través del desarrollo de los acuerdos de reestructuración celebrados con sus acreedores. Esta ley aplica además a todo el sector descentralizado estatal, en la medida en que desarrollen actividades industriales y comerciales en las mismas condiciones que las empresas privadas. Dentro de la misma lógica se expidió la Ley 617 de 2000, mediante la cual se presentan alternativas de saneamiento fiscal al sector central de las entidades territoriales. Como cumplimiento de uno de los compromisos con el FMI, se estructuró un sistema de control al gasto de las entidades territoriales. Este tema, aunque a primera vista no parece muy claro, tiene una fuerte relación con los mecanismos que ha venido implementando el gobierno para conjurar la crisis del sector financiero, y particularmente, con el crédito otorgado a entidades territoriales (sector central y descentralizado).

Se expidió la Ley 619 de 2000 que modifica a la 141 de 1994, en lo atinente al sistema de distribución de las regalías obtenidas como consecuencia de la explotación de recursos naturales no renovables, en desarrollo del artículo 358 de la C.P. Sin embargo, esta ley fue declarada inconstitucional en 2001.

Se expidió la reforma tributaria por la Ley 633 de 2000, mediante la cual se le dio el carácter de permanente al gravamen a los movimientos financieros, a pesar de las recomendaciones que sobre la materia formuló el FMI, y se expidieron otras reglamentaciones complementarias y relacionadas con los fondos obligatorios para la vivienda de interés social.

Se presentó y aprobó la Ley 643 de 2001 referente a los juegos de suerte y azar, como desarrollo parcial del artículo 336 de la CP, incorporando los criterios de eficiencia en el ejercicio de este monopolio estatal. La posibilidad de que los particulares participen en el desarrollo de estos juegos, así como el desarrollo de los denominados juegos novedosos, permite pensar que este sector será una fuente importante de financiación para salud.

Se reformó, así mismo, la Ley 242 de 1993, a través de la Ley 644 de 2001. Este tema es relevante en la medida en que se cambiaron los parámetros que debe tener el cuenta el contralor para la certificación del porcentaje promedio ponderado de los cambios ocurridos en ese año en la remuneración de los empleados de la administración central, promedio que determina el reajuste en la asignación de los miembros del Congreso. Como se excluye de la

base de cálculo del promedio a las remuneraciones del sector descentralizado y de los trabajadores cuya remuneración depende de convenciones colectivas, esta reforma representa un avance en el rubro de los gastos de funcionamiento del Congreso, órgano muy criticado desde el punto de vista de la austeridad fiscal.

Dentro de la lógica de constituir las provisiones suficientes para solucionar el hueco fiscal que dejan los pasivos pensionales, se profirió la Ley 651 de 2001, por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de Telecom.

Paralelamente, se aprobó por la Ley 652 de 2001 la cuarta enmienda del convenio constitutivo del FMI adoptada por la Junta de Gobernadores en 1997 y relativa a la nueva asignación de derechos especiales de giro tendiente a complementar los activos de reserva existentes.

Un punto central de los compromisos adquiridos por Colombia en el acuerdo, fue la reforma a las transferencias intergubernamentales, compromiso que se cumplió con el Acto legislativo 01 de 2001, mediante el cual se reformaron los artículos 356 y 357 de la C.P. Con este esquema, en esencia, se

disminuyó el incremento pactado en la C.P. de 1991, ya que ahora se realiza básicamente una actualización de los montos de tales transferencias.

Éste es el panorama actual de cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo extendido y referentes a las reformas estructurales. Quedan en la lista aún el tema de la reforma al sistema general de seguridad social, la flexibilización del mercado laboral, y la reforma tributaria territorial, la cual fue presentada al Congreso en septiembre del presente año. Aún pendiente, el desarrollo del AL 01 de 2001, a través de la reforma de la Ley 60 de 1993. Como tema paralelo y complementario está también por aprobarse la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, es importante mencionar otras leyes que se han expedido, y que, aunque no aparecen como compromisos expresos y programados dentro del ajuste estructural, sí obedecen a la misma dinámica, y son mecanismos facilitadores de las metas económicas propuestas dentro del acuerdo. En este sentido, se deben nombrar las siguientes:

Frente al fortalecimiento de la inversión extranjera y el impulso al sector exportador del país, se expidió la Ley 565 de 2000, por la

cual se aprobó el tratado de la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) que tiene que ver con los derechos de autor, tema que ocupa lugar central en la discusión y negociación de los denominados APPIs (Acuerdos de Promoción y Protección a la Inversión). Así mismo, se expidió la Ley 590 del 2000, mediante la cual se busca promover el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y dentro del mismo sector, la Ley 677 de 2001, con la cual se otorgan tratamientos excepcionales para regímenes territoriales y se crean las zonas especiales económicas de exportación, reforma que constituye uno de los pilares del plan exportador del gobierno Pastrana y obviamente que busca tener un efecto positivo en la balanza comercial y de pagos del país, que a su turno es el punto base del acuerdo extendido.

Dentro del campo de la racionalización del manejo de los recursos públicos se han producido también varios cambios. En primer término, se creó la Ley 573 de 2000, mediante la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República,

para que a través de los decretos con fuerza de Ley, modificara la estructura de la Contraloría General de la República, principal órgano de control fiscal en el país. Así mismo, se expidió la Ley 598 del 2001, que crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común de la administración pública. Esta ley busca atacar uno de los principales focos de corrupción que se han identificado dentro de las actuaciones de la administración pública. En este contexto, se emitió la Ley 610 de 2000, por medio de la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías. Dentro de este esquema quedan pendientes las normas relativas al desarrollo del principio de transparencia fiscal. Finalmente, en agosto se promulgó la Ley 678 de 2001, por la que se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

5. BIBLIOGRAFÍA

- DAVIS, Jeffrey M. (1992), *Macroeconomic Adjustment: Policy Instruments and Issues*, IMF Institute, Washington DC.
- EDWARDS, Sebastian (1992), "Structural Adjustment and Stabilization. Issues on Sequencing and Speed", *EDI Working Papers*, Economic Development Institute, The World Bank, (37036).
- FMI (1999), "Le Fonds Monétaire International", *FMI Bulletin*, (Sep.) (www.imf.org).
- FMI, *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*, Fondo Monetario Internacional. (www.imf.org)
- FMI (2000), *Informe Anual*, Fondo Monetario Internacional. (www.imf.org).
- IMF (2001), *Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and Second Review Under the Extended Arrangement. Supplementary Information*, Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, Washington DC, 26 marzo.
- IMF (2001), "Colombia", IMF Country Report, (01/64), april.
- IMF (2001), "IMF Completes Second Review under the Extended Arrangement for Colombia", *News Brief*, International Monetary Fund, (01/31).
- Ley 652 de 2001 aprobatoria de la cuarta enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.
- MILLS, Cadman Atta y NALLARI, Raj (1992), "Analytical Approaches to Stabilization and Adjustment Programs", *EDI Seminar Paper*, The World Bank, Washington DC, (44).

Fechas de cumplimiento	Metas	Situación actual
31 diciembre de 1999	<p>Presentar al Congreso una propuesta para una reforma al sistema de seguridad social de segunda generación (modificando la Ley 100 de 1993).</p> <p>Presentar al Congreso una propuesta para la creación de los fondos territoriales de pensiones.</p> <p>Presentar al Congreso para primera lectura una reforma constitucional que desvincula las transferencias a las entidades territoriales del ingreso corriente del gobierno central.</p>	<p>Aplazada para diciembre de 2000.</p> <p>Hecha. Aprobada por el Congreso en diciembre de 1999.</p> <p>Hecha en marzo de 2000. La propuesta fue algo diferente de lo contemplado en el programa. Aprobada en diciembre de 2000.</p> <p>Hecha. Aprobada por el Congreso en octubre de 2000.</p> <p>Hecha. Aprobada por el Congreso en diciembre de 2000.</p>
31 marzo de 2000	<p>Presentar al Congreso una propuesta para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales a través de una limitación de sus gastos corrientes.</p> <p>Presentar al Congreso una propuesta para organizar actividades de lotería para aumentar los ingresos públicos.</p> <p>Presentar al Congreso una propuesta para ampliar la base del impuesto a la renta y mejorar la cobertura del IVA (reforma fiscal nacional). La reforma del impuesto a la renta y del IVA debe ser diseñada para generar un total de 0.6 % del PIB anualmente a partir de 2001 y un 0.2 % del PIB adicional a partir de 2002.</p>	<p>Hecha. La propuesta fue algo diferente de lo contemplado en el programa. Aprobada por el Congreso en diciembre de 2000.</p>
30 junio de 2000	<p>Expedición de regulaciones para implementar lo contemplado en la Ley de reforma financiera aprobada en julio de 1999.</p>	<p>Hecha. El decreto sobre indicadores de alerta temprana se expidió en diciembre de 2000.</p>
30 septiembre de 2000	<p>Presentar al Congreso el presupuesto para el año 2001, consistente con un déficit del sector público no financiado de máximo 2.5 % del PIB.</p>	<p>Hecha. Aprobada por el Congreso en octubre de 2000.</p>
31 diciembre de 2000	<p>Presentar al Congreso una propuesta de ley de responsabilidad fiscal.</p> <p>Presentar al Congreso una propuesta para una reforma del sistema de seguridad social de segunda generación (modificando la Ley 100 de 1993).</p>	<p>Aplazada para septiembre de 2001.</p> <p>Aplazada para junio de 2001.</p>
31 marzo de 2001	<p>Presentar al Congreso una propuesta de política fiscal territorial, otorgando más autonomía fiscal a las entidades territoriales (reforma fiscal territorial).</p> <p>Presentar al Congreso para última lectura una reforma constitucional que desvincula las transferencias a las entidades territoriales del ingreso corriente del gobierno central.</p> <p>Presentación al gobierno por parte de los ministerios de sus planes de reestructuración y decrecimiento de los ministerios y sus dependencias.</p> <p>Diseño de un marco legal para CISA (compañía de administración de activos) para facilitar la venta de activos con extinción de dominio.</p>	
30 junio de 2001	<p>Iniciar una reforma del sistema de salud bajo el Instituto de Seguros Sociales.</p> <p>Presentar al Congreso una propuesta para una reforma pensional de segunda generación (modificando la Ley 100 de 1993).</p> <p>Revisar la normatividad sobre inversiones aplicable a los fondos privados de pensiones para ayudar a estimular el desarrollo de mercados de capitales de más largo plazo.</p> <p>Introducir una legislación para fortalecer el control sobre las finanzas y la asignación de recursos públicos.</p> <p>Aprobar un marco regulatorio para títulos hipotecarios.</p> <p>Desarrollar un marco para facilitar la compra de activos y pasivos de entidades financieras.</p>	
30 septiembre de 2001	<p>Presentar al Congreso una propuesta de ley de responsabilidad fiscal.</p>	
31 de diciembre de 2001	<p>Desinversión total de los restantes bancos públicos, excluyendo al Banco Agrario.</p>	
30 junio de 2002	<p>Informe final de la Comisión de las Finanzas Públicas.</p>	
30 septiembre de 2002	<p>Completar el proceso de nivelar los estándares de reservas de las instituciones financieras con los niveles internacionales.</p> <p>Última fecha para aceptar las obligaciones del artículo VIII, Secciones 2,3 y 4 del acuerdo constitutivo del Fondo.</p>	

Fuente: IMF (2001), "Colombia", *IMF Country Report*, (01/64), abril (traducción de la autora).