A fondo



La expansión de la covid-19 puso en jaque al comercio mundial. En Colombia, este es uno de los sectores más afectados. Gobierno busca soluciones para reactivarlo. FOTO: VANEXA ROMERO. EL TIEMPO

Un programa económico para la crisis

Colombia necesita elaborar una ruta clara para aliviar la economía de los próximos meses. Un análisis para entender mejor las proyecciones del sector este año.

CARLOS CABALLERO ARGÁEZ - PARA EL TIEMPO

La semana pasada se divulgaron dos importantes documentos del Fondo Monetario Internacional (FMI). La perspectiva de la economía mundial para el 2020 (World Economic Outlook, WEO) y el Informe sobre Colombia 2020 (Article IV Consultation). Ambos son de gran interés en el momento actual, signado por la profunda crisis sanitaria y económica internacional. Al fondo han acudido ya 90 países en busca de financiación de emergencia para el manejo de sus economías y se espera que, junto con el Banco Mundial, juegue un papel fundamental en la solución de la crisis de los países en desarrollo, Colombia incluida, en los próximos meses.

El fondo proyecta una contracción de la actividad productiva del 12 por ciento en los países desarrollados entre el último trimestre del año anterior y el segundo de este año, y del 5 por ciento en los países en desarrollo. Supone que nos encontramos en el punto más bajo de la crisis y que en el segundo semestre se iniciará la recuperación. En conjunto, en un escenario 'base', la caída del PIB mundial en el año sería de 3 por ciento, seguida de una expansión de 5,8 por ciento en 2021. Sin embargo, de alargarse la cuarentena en este año, o presentarse una nueva ola de infecciones, podría darse una contracción económica mundial del orden del 8 por ciento en 2021. Un escenario aterrador.

Un anuncio optimista

El Informe sobre Colombia es positivo y optimista. Aunque la visita de la misión del fondo se realizó a principios del año, el reporte, divulgado el pasado viernes, alcanzó a incluir las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar la pandemia, que considera acertadas, en particular la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome), para apoyar el sistema de salud y aliviar los ingresos de la población vulnerable afectada por la cuarentena. Por otra parte, también anima al Gobierno a compensar la recesión de la actividad productiva utilizando todo el espacio fiscal disponible para incrementar el gasto público, y estima que la política monetaria debería continuar la trayectoria expansiva a la cual está obligada por las nuevas circunstancias, suministrando liquidez al mercado, siempre y cuando las expectativas de inflación permanezcan 'ancladas'. Es decir, que el incremento de los precios no supere el techo del rango fijado por el Banco de la República.

Para el año calendario 2020, el FMI proyecta una caída del PIB en Colombia de 2,4 por ciento -la primera recesión desde 1999- con una recuperación en 2021, cuando el crecimiento subiría al 3,5 por ciento, desde un nivel deteriorado por la crisis. Si se cumpliera esta proyección, el país apenas regresaría, en 2022, a ritmos de crecimiento como los del pasado reciente. El Gobierno, de acuerdo con el comunicado del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, es más optimista que el fondo, pues proyecta para este año una contracción de 1,6 por ciento que permitiría fijar una meta de déficit fiscal de 4,9 por ciento del PIB para este año, frente al 2,5 por ciento registrado en 2019. De ahí que el comité hubiera recomendado al Ministerio de Hacienda realizar "un análisis de sensibilidad de las variables fiscales, ante distintos escenarios de crecimiento económico".

Proyecciones reservadas

Con el gasto que ya se ha ejecutado, y el que forzosamente vendrá en las próximas semanas, se estaría cerca de copar el espacio abierto por una meta de déficit de 4,9 por ciento del PIB. Los recursos adicionados para el Fome, que provienen del endeudamiento interno del Gobierno Nacional, ya suman 25,2 billones de pesos (14,5 billones de pesos de los gobiernos regionales y 9,8 billones de pesos de los bancos), al tiempo que el margen de gasto adicional sería del orden de 28 billones de pesos.

Si se aumentara el gasto para hacer frente a una contracción de la economía, como la proyectada por el FMI, sería necesario fijar una nueva meta de déficit dentro de la regla fiscal. Y hay proyecciones más pesimistas que las del Gobierno y el FMI: Fedesarrollo estimó que la cuarentena generalizada durante un mes tiene un costo de entre 4,5 y 6,1 por ciento del PIB, y que en dos meses, obviamente, se duplicaría. La Nota Macroeconómica n.º 14 de la facultad de Economía de la Universidad de los Andes calculó, por su parte, que el nuevo gasto propuesto y la caída en los ingresos tributarios podría llevar el déficit al 8 por ciento del PIB, lo que implicaría un incremento de la relación, entre la deuda pública y el PIB, de un nivel de 51 por ciento a cerca del 60 por ciento.

¿Y en el 2021?

En el año próximo, los ingresos tributarios serán inferiores a los del presente, como consecuencia de la recesión actual, y el Gobierno no va a recibir dividendos de Ecopetrol ni utilidades del Banco de la República. Tenemos por delante una situación económica muy deteriorada en los próximos 20 meses, cuyo manejo exigirá no solamente la creatividad ya demostrada por el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, sino un enorme apoyo de las entidades multilaterales y, naturalmente, de las fuerzas políticas nacionales.

En buena hora las autoridades colombianas negociaron, hace unos años, con el FMI el otorgamiento de la llamada Línea de Crédito Flexible (FCL por sus iniciales en inglés), por la suma de 11.000 millones de dólares. Se trata de una facilidad con la que cuenta el Banco de la República para obtener dólares y fortalecer sus reservas internacionales. Estas últimas son un colchón que se utiliza en caso de que los dólares generados por las exportaciones, la inversión extranjera y los créditos externos, tanto al sector público como el privado, no sean suficientes para sufragar todas las necesidades del país en moneda extranjera. Contar con esta línea genera tranquilidad a los agentes económicos en el país porque saben que hay un buen respaldo en divisas para sus operaciones.

Sin embargo, esta línea del fondo, sin condicionalidad alguna, no puede usarse para financiar el gasto del Gobierno, por lo cual será necesario acudir a otras líneas -si es que el fondo las ofrece- y, de todas maneras, ir a otras entidades multilaterales, como el Banco Mundial, el BID y la CAF, y a la banca privada internacional, si es que esta se encontrara en disposición de prestar a un país como Colombia.

En estas circunstancias es indispensable que el Gobierno y el Banco de la República preparen conjuntamente un programa económico para presentar al país y a las entidades internacionales, que tenga el visto bueno o el aval del FMI, con el fin de asegurar desembolsos de las entidades multilaterales y de la banca privada si fuere necesario. El desequilibrio macroeconómico que puede generarse obligaría, como en las crisis pasadas -la de los ochenta y la del fin del siglo-, a contar con el respaldo de estas instituciones para obtener recursos.

Es claro que el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda han venido actuando simultáneamente. Uno en el frente de la provisión de liquidez, a través del sistema financiero para aliviar a los deudores y facilitar los préstamos a las empresas para mantener sus pagos y su operación; el otro, en el del gasto público para fortalecer el sistema de salud y compensar a las familias afectadas por la desaparición de sus ingresos a raíz de la cuarentena. El banco había realizado hasta el pasado 14 de abril operaciones transitorias de liquidez con todos los agentes del sistema financiero por 11,4 billones de pesos y compras definitivas de activos (deuda privada y TES) por 9,6 billones. Y, como se mencionó anteriormente, el Gobierno comenzó a gastar los recursos obtenidos del endeudamiento interno.

Es conveniente mirar estas cifras en conjunto porque muestran la reacción inicial del Estado para enfrentar el problema, pero hay que prever acciones adicionales de agravarse la crisis, y también, desde ahora, cuál sería el camino de regreso a una situación más 'normal' o a lo que se denomina como 'el nuevo normal', cuando se superen la pandemia y la crisis económica. Lo que no va a ser fácil e implicará introducir una reforma tributaria estructural en algún momento, por cuanto habrá que pagar muchas deudas y recoger a mucha empresa que no pueda cancelar los créditos bancarios garantizados por el Gobierno, y seguramente habrá otras medidas y reformas que requerirán creatividad gubernamental y aprobación del Congreso.

> **"La crisis actual es más profunda** que las anteriores. Su salida va a requerir acciones drásticas y desconocidas. La historia es una buena consejera en la situación tan compleja en la que nos encontramos sumidos".

Así las cosas, estando como estamos, en manos del banco y del Ministerio de Hacienda para enfrentar un futuro tan oscuro como el que se vislumbra, hay que establecer una 'hoja de ruta' para los próximos dos años con los escenarios más y menos pesimistas, junto con las medidas que se adoptarían en las distintas situaciones. Hasta el momento, el Gobierno se ha podido financiar, pero ¿qué sucedería si, por ejemplo, el déficit no fuera el de la regla fiscal del viernes anterior, sino dos o tres puntos porcentuales mayor? ¿De dónde saldrían los 20 o 30 billones de pesos adicionales? ¿Y si las importaciones no caen tan fuertemente como se proyecta y no se cierra rápido el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos? ¿O si la cartera de los bancos se deteriora más fuertemente de lo previsto y hay necesidad de apoyarlos con abundantes recursos? ¿O si la inflación se desborda? Y ¿qué vamos a hacer para sustituir los ingresos externos que genera el petróleo, cuyo precio sigue desplomándose en el mercado internacional?

Enseñanzas de la historia

En mi vida profesional estuve cerca al manejo de dos crisis económicas y financieras: la de 1983-1987 y la de 1998-2002. En ambas fue definitiva la coordinación entre el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda. Recuerdo vivamente la preparación del programa económico que el ministro Roberto Junguito y el gerente del Banco de la República, Hugo Palacios, presentaron a la banca internacional en diciembre de 1984, cuando se requería un crédito para refinanciar obligaciones del Gobierno Nacional. Los bancos elogiaron el programa, pero dijeron que sin un aval del Fondo Monetario Internacional, no otorgarían el crédito. Fue necesario ir al fondo y, con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos y del Federal Reserve Bank, negociar una 'monitoría' que tranquilizara a los bancos para extender el crédito. Nunca antes, ni nunca después, el fondo utilizó este tipo de mecanismo para apoyar un país.

En 1999, por otra parte, el programa económico, con elementos fiscales, cambiarios y monetarios, fue crucial para eliminar el sistema de la banda cambiaria y adoptar el esquema de 'inflación objetivo' en la conducción de la política económica. Una vez se obtuvo el visto bueno del fondo, la junta directiva del Banco de la República procedió a ejecutar estas medidas y el Gobierno emprendió una trayectoria de acciones en materia fiscal. Ambas crisis se superaron exitosamente.

La crisis actual es más profunda que las anteriores. Su salida, por consiguiente, va a requerir acciones drásticas y desconocidas. La historia es una buena consejera en la situación tan compleja en la que nos encontramos sumidos.