

1

Cartagena, Julio 7 de 1988

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad

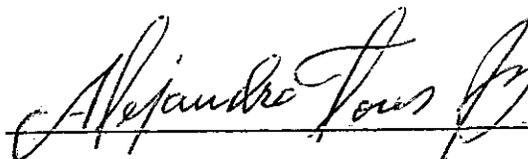
Apreciados Señores:

Por medio de la presente, sometemos a su consideración nuestra Tesis de Grado que se titula "LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COLOMBIANO EN EL PERIODO 1982 - 1987" para su estudio y aprobación, como requisito para optar al título de Economista.

Agradeciéndoles de antemano la atención prestada, nos suscribimos,

Atentamente,

  
GERMAN QUINTANA SANTOS.

  
ALEJANDRO TOUS BANQUEZ.

Cartagena, Julio 7 de 1988

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad

Distinguidos Señores:

Me es grato informarles que he asesorado la Tesis de Grado titulada " LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COLOMBIANO EN EL PERIODO 1982 - 1987 ", elaborado por los Egresados del Programa de Economía, GERMAN QUINTANA SANTOS y ALEJANDRO TOUS BANQUEZ, para optar al título de Economista.

Atentamente,

  
RAMON JIMENEZ C.  
ASESOR  
Programa de Economía.

Cartagena, Septiembre 29 de 1988

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Distinguidos Señores:

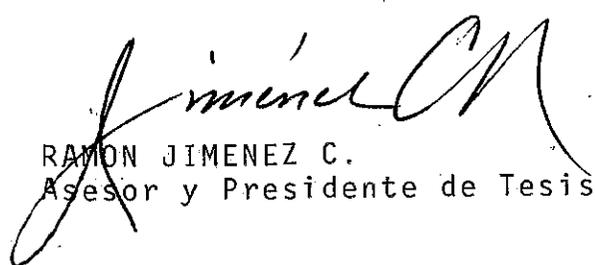
Me es grato informarles que he asesorado a los egresados GERMAN QUINTANA y ALEJANDRO TOUS, del Programa de Economía, en el Proyecto titulado "LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COLOMBIANO EN EL PERIODO 1982 - 1987".

El anterior estudio recoge una gran cantidad de informes y estadísticas que permiten establecer no sólo las causas del endeudamiento sino también el efecto que éstas tienen en la Economía Nacional.

Así mismo, les comunico que he aceptado ser Presidente de Tesis, honrosa designación a la cual no puedo sustraerme.

Agradeciéndoles la atención que les merezca la presente. De ustedes,

Cordialmente,



RAMON JIMENEZ C.  
Asesor y Presidente de Tesis

Teléfonos:  
654486 - 654772  
654776 - 654774



Centro, Cra. 6 No. 36-100  
Apartados: Aéreo 1382  
Postal 195

**Universidad de Cartagena**  
Cartagena-Colombia  
(Sur América)

Cartagena, 29 de agosto de 1988.

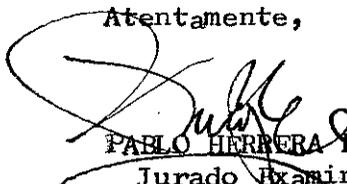
Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Apreciados señores:

Por medio de la presente les estoy remitiendo mi concepto como Jurado Examinador del Estudio intitulado "LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COLOMBIANO EN EL PERIODO 1982-1987", presentado por los egresados Alejandro Tous Banquez y Germán Quintana Santos.

Para mi representa un buen trabajo, pués, durante el examen del mismo pude observar que los señores egresados pusieron todo su empeño por elaborar una buena tesis. Pienso que utilizaron las mejores herramientas para llegar a una feliz culminación. Lo doy como apto para recibir el título de Economista y recomiendo al Comité aceptarlo como tal.

Atentamente,

  
PAULO HERRERA BAQUERO  
Jurado Examinador

Teléfonos:  
654486 - 654772  
654776 - 654774



Centro, Cra. 6 No. 36-100  
Apartados: Aéreo 1382  
Postal 195

5

**Universidad de Cartagena**  
Cartagena-Colombia  
(Sur América)

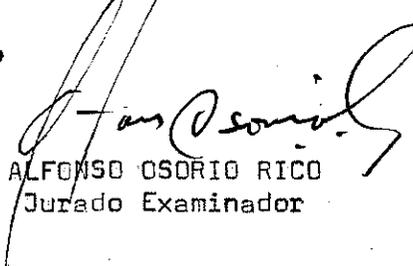
Cartagena, Agosto 29 de 1988.

Señores Miembros  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena.

Estimados Señores:

Mediante la presente me permito comunicarles que he leído cuidadosamente la tesis "Principales Causas del endeudamiento Externo Colombiano en el período 1982 - 1987" presentada por los egresados GERMAN QUINTANA SANTOS y ALEJANDRO TOUS BANQUEZ. Al respecto considero que se trata de una descripción de los hechos económicos implícitos en el fenómeno en referencia; sin embargo se debe aceptar como requisito de graduación, para lo cual recomiendo muy comedidamente, se sirvan programar la sustentación correspondiente.

De ustedes cordialmente,

  
ALFONSO OSORIO RICO  
Jurado Examinador

DEDICATORIA

A mis padres: Benjamín Quintana C. y Ana Santos T.

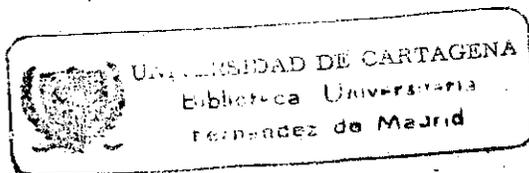
A mis hermanos: Oscar, Boris y David, quienes con su esfuerzo y sacrificio hicieron posible el logro de esta meta que un día me propuse alcanzar.

GERMAN QUINTANA SANTOS

A mis padres: Jose Miguel Tous C. y Teresa Banquéz P.

A mis hermanos y demás personas que de una u otra forma hicieron posible la culminación de mis estudios, con mucho aprecio y cariño para ellos.

ALEJANDRO TOUS B.



## AGRADECIMIENTOS

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización del presente estudio. Destacando entre otras al:

Doctor RAMON JIMENES CORONADO, quien tan acertadamente nos asesoró y quien no escatimó esfuerzo alguno en la búsqueda de unos resultados exitosos; permitiéndonos de esta manera darle forma a este estudio.

Doctor PABLO SERPA ALVAREZ. por su valiosa colaboración en la realización de este estudio.

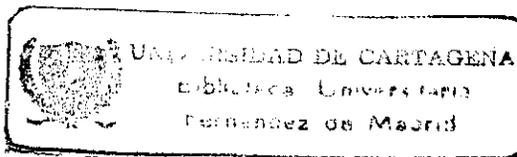
T  
336.3435  
Q454  
ES. 1

8

LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO  
COLOMBIANO EN EL PERIODO 1982 - 1987

GERMAN QUINTANA S.  
ALEJANDRO TOUS B.

S C I B



58902

S C I B

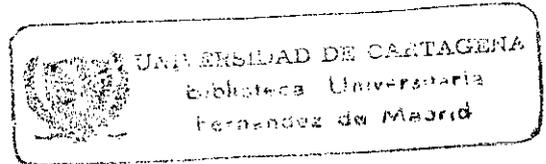
CARTAGENA  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

1988

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	8
0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA	10
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	11
0.2.1 Delimitación Formal	11
0.2.1.1 Espacio	11
0.2.1.2 Tiempo	12
0.2.2 Delimitación Material	12
0.2.2.1 Variable Independiente	12
0.2.2.2 Variable Dependiente	12
0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	12
0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	14
0.4.1 Generales	14
0.4.2 Específicos	14
0.5 SISTEMA DE HIPOTESIS	15
0.5.1 Hipótesis General	15
0.5.2 Hipótesis de Trabajo	15
0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	15
0.6.1 Definiciones Conceptuales	15

	Pág.
0.6.2 Definiciones Operativas	16
0.7 MARCO TEORICO	18
0.7.1 Marco Referencial	18
0.7.2 Marco Conceptual	19
0.8 METODOLOGIA	24
1. GENERALIDADES 25	25
1.1 EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO EN LA DECADA DE LOS 80 25	25
1.1.1 El Programa de Ajuste 27	27
1.1.2 Resultados del Sector Externo 33	33
1.2 MARCO JURIDICO PARA EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COLOMBIANO 42	42
2. CAUSAS INTERNAS DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA 51	51
2.1 EL DEFICIT FISCAL 51	51
2.1.1 Causas del Desequilibrio 52	52
2.1.1.1 La Evasión 53	53
2.1.1.2 Las Transferencias 54	54
2.1.1.3 Las Rentas Atadas 58	58
2.1.1.4 Elementos Políticos del Déficit 61	61
2.1.2 Efectos Económicos del Financiamiento del Déficit 61	61
2.1.3 Los Bonos del Estado 64	64
2.1.4 Equilibrio de Gastos e Ingresos 66	66



2.1.4.1 El Presupuesto Nacional 68 68

2.1.4.2 El Presupuesto Monetario 76 76

2.2 LA POLITICA ECONOMICA Y SU RELACION CON LA SITUACION FISCAL 79 79

2.3 LA SITUACION CAMBIARIA 82 82

2.3.1 Origen de la Crisis Cambiaria 83 83

2.3.1.1 El Cambio Rezagado 84 84

2.3.1.2 Las Contradicciones 85 85

2.3.1.3 Atesoramiento Especulativo 86 86

2.3.1.4 Importaciones No Selectivas 88 88

2.3.2 La Crisis Cambiaria 89 89

2.3.2.1 Recorte a Importaciones 90 90

2.3.2.2 Reservas Internacionales 91 91

2.3.2.3 Espejismo Cerrejón 95 95

2.3.2.4 Disminución del Ahorro 96 96

2.3.2.5 Crisis Cambiaria Fiscal 96 96

2.3.3 Los Déficit Cambiario y Comercial 97 97

2.3.4 La Banca Mundial 98 98

2.3.5 Tasas de Interés 100 100

2.4 POLITICAS MONETARIA Y CREDITICIA EXPANSIONIS TAS 101 101

✓ 3. CAUSAS EXTERNAS DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA. 106 106

3.1 LAS ALTAS TASAS DE INTERES EN LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES 106 106

3.2 RECESION MUNDIAL 110 110

3.3 DIFICULTADES EN LA EXPANSION DE LOS MERCADOS DE EXPORTACION 114 114

3.4 FLUJOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO PROCEDENTES DE BANCOS COMERCIALES INTERNACIONALES 123 123

3.5 EL DESAJUSTE CRECIENTE 132 132

4. LAS NUEVAS CONDICIONES DE LA DEUDA Y EL FMI 140 140

4.1 EL PROBLEMA DE CAJA 140 140

4.2 LA MONITORIA COLOMBIANA 142 142

4.3 EL PROBLEMA ECONOMICO 143 143

4.4 LOS EMPRESTITOS HACIA DONDE SE CANALIZARON? 145 145

4.4.1 Las Grandes Obras 145 145

4.4.2 La Apertura de las Economías 149 148

4.4.3 El Alto Incremento del Fisco 149 149

4.4.4 Dinero para Pagar Intereses 151 151

4.5 REAJUSTE FMI 153 152

4.6 LA DEUDA Y SUS DOS FACETAS 157 157

4.6.1 Solución Económica 157 157

4.6.2 Canjes ó Swaps 158 158

4.6.3 Arreglo de Intereses 160 160

4.6.4 Nuevos Mecanismos 161 161

4.7 PERSPECTIVAS 163 163

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 167 167

BIBLIOGRAFIA 170 170

ANEXOS

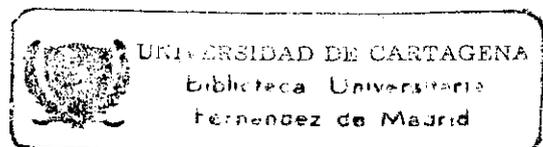
0. INTRODUCCION

A nivel de las funciones del gobierno nacional, siempre se ha hecho el esfuerzo por darle una solución al problema del endeudamiento externo, ya que ésta es una tarea compleja, que requiere de un conocimiento profundo y de un análisis exhaustivo que le permita al país, salir en cierta forma de esta problemática.

Por medio de este trabajo, queremos dar a conocer nuestro estudio sobre las Principales Causas del Endeudamiento Externo Colombiano, con un manejo lo suficientemente amplio y tendiendo a centrar la atención de este enfoque, en la magnitud y evolución de estas causas, que han influido en forma significativa en un mayor endeudamiento externo.

Trataremos de presentar, no un cuadro más del endeudamiento externo colombiano en sus diferentes aspectos sino indagar y analizar concretamente sobre las principales causas que han agudizado dicho endeudamiento.

En el título de nuestra investigación, "Las Principales Cau



sas del Endeudamiento Externo Colombiano", se enmarcarán dos elementos primordiales que influyen decididamente en este análisis macroeconómico, tales son: Las Causas Internas y las Causas Externas de nuestro endeudamiento externo, esto con el fin de desglosar en forma clara y concreta el desarrollo del presente trabajo.

Para un análisis minucioso del tema, se ha dividido en cuatro partes o capítulos. En el primero se estudiará a la luz de los hechos y en forma general, lo referente a la evolución del sector externo en la década de los 80; así como también lo concerniente al marco jurídico para el endeudamiento externo colombiano. En el segundo capítulo se describirá y analizará las causas internas de la deuda externa colombiana, entre ellas: el déficit fiscal, las repercusiones de la situación cambiaria y los desequilibrios de las balanzas de pago y cambiaria. En el tercer capítulo se señalarán las causas externas de la deuda externa colombiana y toda una serie de ítems que son de vital importancia para el normal desarrollo de este elemento. En el cuarto y último capítulo se hará una evaluación sobre las nuevas condiciones de la deuda externa y el FMI, a la vez se tocarán otros aspectos como el de las dos facetas de la deuda externa y las perspectivas que sobre ella se tiene.

## 0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA

16

Hoy, uno de los problemas que presenta cierto grado de importancia para el desarrollo de los países subdesarrollados, en este caso Colombia, es el estudio de las principales causas de nuestro endeudamiento externo. Es un problema cuyos efectos son de alcance mundial y exige la atención de todas las naciones; grandes, pequeñas, avanzadas o en vía de desarrollo.

En los últimos años, el ambiente económico se ha visto afectado por grandes alteraciones, que ha dado lugar a la formación de altas tasas de inflación, lentos ritmos de crecimiento y gran inestabilidad cambiaria y fiscal, pero que a nivel del sistema económico internacional refleja la vulnerabilidad de los países económicamente débiles frente a los cambios en las condiciones internas de aquellos con gran potencial económico.

En la mayor parte de los países subdesarrollados son necesarias, profundas reformas fiscales que permitan autofinanciar el sector público, transformar la carga tributaria conforme a criterios de equidad social y eficiencia, además orientar las políticas monetaria y crediticia expansionistas hacia las prestaciones sociales básicas. Los desequilibrios actuales se reflejan en una creación exagerada de medios de

pago y fuertes presiones inflacionarias.

Los privilegios internos ligados a las estructuras del sub desarrollo son más difíciles de remover que las ataduras externas.

El déficit fiscal y las políticas monetaria y crediticia expansionistas se vinculan a los servicios de la deuda externa pública. No es posible restablecer el equilibrio fiscal sin refinanciar la mayor parte de los intereses devengados y la totalidad de las amortizaciones de la deuda externa.

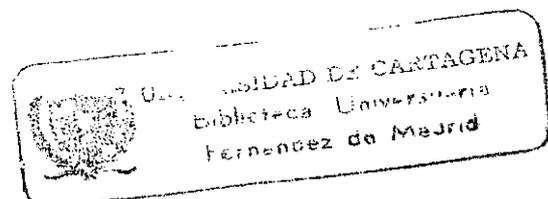
En estas condiciones, podría considerarse el déficit fiscal y las políticas monetaria y crediticia expansionistas en Colombia como una de las causas primordiales del endeudamiento externo?.

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación Formal

#### 0.2.1.1 Espacio

La investigación se desarrollará en la República de Colombia, tratando como unidad de estudio la deuda externa.



0.2.1.2 Tiempo

El estudio se ha enmarcado con datos comprendidos entre los años de 1982 a 1987.

0.2.2 Delimitación Material

0.2.2.1 Variables Independientes

- El excesivo gasto de funcionamiento del país.
  
- La mala adecuación de la oferta de dinero a las necesidades de la economía.

0.2.2.2 Variable Dependiente

Mayor demanda por financiamiento externo.

0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Es necesario conocer toda la serie de factores que han impedido el normal desarrollo de estos países, uno de los más perturbadores ha sido el comportamiento de las tasas de interés, lo que imposibilita que estos países deudores cancelen sus obligaciones.

De igual manera analizando con claridad los efectos que la deuda externa colombiana ha ocasionado en el proceso de desarrollo económico del país, se puede conocer así las causas que la determinan; para que las autoridades competentes (gobierno por medio de sus políticas económicas), tengan un amplio conocimiento de la realidad del proceso de desarrollo económico, frente a la deuda externa y a las recomendaciones del FMI en Colombia. Esta situación puede ser aprovechada por este organismo cuando se trate de emprender planes y proyectos que impliquen progreso y desarrollo en la economía del país.

Con esto se pretende además, interpretar de manera coherente y ordenada los hechos más recientes de nuestra economía como es el problema de la deuda externa colombiana, y aventurar algunas afirmaciones sobre un probable curso futuro, es la tarea que se han propuesto los autores en esta investigación, a sabiendas de su complejidad. Pero están convencidos que por grande que sea es de gran importancia para profesionales, empresarios, funcionarios públicos, estudiantes y en fin para todos aquellos que tienen que tomar decisiones, tengan un cuadro claro de lo ocurrido a la economía en estos últimos años; indicando de paso, en un lenguaje preciso y relativamente sencillo, los elementos teóricos que permiten el análisis de esta situación que tanto agobia al país.

## 0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

### 0.4.1 Generales

El objetivo general de esta investigación es hacer un análisis de las principales causas del Endeudamiento Externo Colombiano, que a la vez permita tener una visión real del déficit fiscal y de las políticas monetaria y crediticia expansionistas.

### 0.4.2 Específicos

- Dar a conocer y poner de manifiesto el déficit fiscal como una de las principales causas del endeudamiento externo colombiano.
- Examinar las características actuales de nuestra situación cambiaria, de manera crítica frente al manejo que se le ha venido dando.
- Brindar una información detallada de las dificultades en la expansión de los mercados de exportación en Colombia.
- Mostrar la incidencia económica que ha tenido la situación fiscal en Colombia.

## 0.5 SISTEMA DE HIPOTESIS

### 0.5.1 Hipótesis General

La imposibilidad que ha tenido Colombia para controlar el aumento desmesurado del déficit fiscal y las políticas monetaria y crediticia expansionistas, ha hecho que se incurra en una mayor demanda por financiamiento externo.

### 0.5.2 Hipótesis de Trabajo

El excesivo gasto de funcionamiento del país, sumado a la mala adecuación de la oferta de dinero a las necesidades de la economía, tales como el mal control de las posibles fuentes de exceso de liquidez real y la mala administración de la financiación de los sectores productivos, han hecho que se incurra en una mayor demanda por financiamiento externo.

## 0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

### 0.6.1 Definiciones Conceptuales

**DEMANDA DE DINERO:** Es la transacción que indica la función que tiene el dinero como medio de cambio, y la cantidad de dinero demanda dependerá, por tanto, fundamentalmente del volumen de la producción, del deseo del público por tener

cierta liquidez y del tipo de interés.

FINANCIAMIENTO EXTERNO: Es la financiación procedente del ahorro de unidades económicas extranjeras. Esta financiación la constituyen las entradas netas de capitales en un período de tiempo determinado.

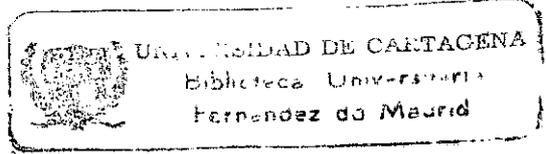
LIQUIDEZ REAL: Son los recursos que pueden utilizarse efectivamente, sean cuales fueren los ratios o relaciones reglamentarias para hacer frente a las retiradas de fondos.

OFERTA DE DINERO: Conjunto de medios de pago generalmente aceptados por la comunidad que se encuentran disponibles en una economía y en un momento dado.

SECTORES PRODUCTIVOS: Sectores económicos dedicados a la producción de bienes y servicios; se diferencian entre sí, los sectores primario, secundario y terciario.

0.6.2 Definiciones Operativas

VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
Demanda de dinero	Monto del déficit presupuestal y fiscal.	Revista de la Contaloría.



VARIABLE	INDICADOR	FUENTE
		General de la República.
Gastos de Funcionamiento.	Cambios ocurridos en la ejecución del Presupuesto Nacional.	Revista del Banco de la República.
Liquidez Real	Recursos de dinero disponible para colocaciones.	Revista del Banco de la República.
Oferta de Dinero	Monto de las Obligaciones netas del Sistema Bancario para con el público.	Revista de la Contraloría General de la República.
Financiamiento de los Sectores Productivos.	Monto de las colocaciones vigentes de actividad económica.	Revista del Banco de la República.

## 0.7 MARCO TEORICO

### 0.7.1 Marco Referencial

Se cita de acuerdo a otros trabajos o documentos existentes el siguiente aparte tomado de la Revista Economía Colombiana "EL FMI Y LA NUEVA POLITICA ECONOMICA", páginas No. 12 - 15: El Ministro de Hacienda en ese entonces, el Doctor Junquito Bonnet, presentó en la Asamblea de la ANDI, en Septiembre de 1984, su propia visión del problema: El reto principal que se ha impuesto la política económica es la obtención de recursos de crédito externo, y para ello sería indispensable el ajuste fiscal y el saneamiento monetario. Las exigencias de los organismos financieros internacionales serían la conexión entre los déficit fiscal y externo, el rápido equilibrio del sector externo exigiría entonces, la reducción del gasto público, de forma tal que el déficit fiscal se reduzca como porcentaje del PIB, del 6% en 1984, al 4% en 1985 y al 2% en 1986. En las palabras del Ministro, este ajuste para lograr la reactivación económica pues "La experiencia de los últimos años es prueba fehaciente de que el poder del sector público como motor de crecimiento económico es sustancialmente menor al del sector privado, por ello es indispensable controlar el gasto público a fin de comenzar a liberarle recursos al sector productivo".

### 0.7.2 Marco Conceptual

La deuda externa del país genera graves problemas en la actividad económica y el nivel de vida. Plantea también desafíos a la soberanía de los países deudores, vale decir, al ejercicio del derecho de cada pueblo de decidir su propio destino.

En los últimos seis años el país ha enfrentado serios tropiezos en el sector externo y quizás fuera de los problemas relacionados con los altos niveles de desempleo, ninguno haya copado tanto la atención de los estudiosos. Esto fue particularmente cierto durante los primeros meses del año cuando el gobierno al dar a conocer su nuevo programa de ajuste, señaló con bastante claridad sus directrices bajo las cuales se diseñaría la política exterior colombiana para el corto y el mediano plazo. En buena parte la gestión económica que pueda realizar el gobierno dependerá de los resultados que arrojen las nuevas disposiciones adoptadas, concretamente de efectividad de la política cambiaria para provocar cambios favorables en las variables de comercio exterior (exportaciones e importaciones).

Desde mucho antes era evidente que el país sufría un deterioro paulatino de su posición externa, que se reflejaba en una caída vertiginosa de su monto acumulado de reservas.

Para subsanar este problema el gobierno inició su gestión con un programa de ajuste que enmarcado dentro de un paquete de medidas macroeconómicas globales tendientes a devolverle dinamismo a la deprimida actividad económica. Pretendía invertir el comportamiento negativo que las variables del sector externo habían mantenido en los años anteriores, con este propósito se tomaron medidas dirigidas a frenar el crecimiento desmedido de las importaciones y a estimular las exportaciones.

Es así, como se dictaron disposiciones que obstaculizaban la actividad importadora a través de la elevación de aranceles y la colocación en lista de licencia previa y prohibidas importaciones de un gran número de artículos comerciales. Igualmente se efectuaron modificaciones en los incentivos tributarios y crediticios a las exportaciones menores; se esperaba que estas medidas al expandir la demanda interna a través del efecto multiplicador de las exportaciones y la eliminación de las filtraciones que representaban el elevado nivel de importaciones armonizaron con la meta global de reactivación fijada por el gobierno.

Ante la creciente necesidad que tenía el país de contratar nuevos créditos para superar cuellos de botella externos inminentes, las autoridades económicas entraron en contacto con las instituciones crediticias y monetarias internaciona

les. Estas negociaciones derivaron en la adopción por parte del gobierno de un nuevo programa de ajuste bastante acorde con las recomendaciones planteadas en el informe de la misión regular del FMI.

Los acontecimientos colocaron de nuevo al orden del día los problemas de desequilibrio externo, pero esta vez vinculado estrechamente con los problemas macroeconómicos del ajuste interno. El nuevo programa de ajuste contemplaba medidas tendientes a reducir el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, mediante la contracción de un manejo de tipo de cambio real que permitiera al país alcanzar los niveles de competitividad observados a mediados de la década pasada.

Lo cierto que el programa de ajuste ha sido duramente criticado sólo a nivel de sus medidas internas por su carácter recesivo, sino también a nivel de su política comercial y cambiaria por considerarse que el manejo del tipo de cambio como variable discrecional por excelencia, acompañado tal y como fue propuesto por el desmonte gradual de los mecanismos de control de importaciones, desconocía la realidad de la estructura del sector externo colombiano.

Los acuerdos actuales con el FMI y los bancos creadores son de naturaleza distinta que en el pasado. Antes eran compro

misos transitorios para resolver desequilibrios también transitorios del balance de pagos. Ahora son exigencias e imposiciones de plazos indefinidos por que la dimensión de las obligaciones sujeta a los deudores a una refinanciación sucesiva de sus pasivos y a compromisos globales permanentes de su política económica.

Sólo los intereses representan hoy proporciones insolitas de los recursos disponibles y de la capacidad de pagos externos.

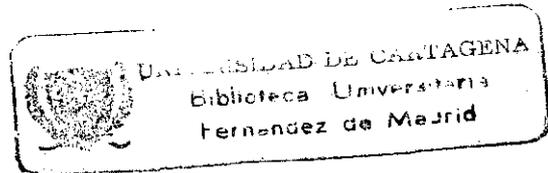
Los deudores están obligados a deprimir la demanda interna de consumo e inversión para liberar los recursos necesarios.

Para que este ajuste sea posible, sin presiones inflacionarias, es necesario que el estado aplique impuestos y deprima el salario real de los trabajadores y las utilidades de las empresas. Para generar el excedente necesario entre la producción y la demanda interna. Como esto es política y socialmente muy difícil el estado opera con un gran déficit y provoca una fuerte expansión monetaria. La depresión de los salarios y las utilidades se realizan entonces a través de la inflación. El reciente aumento de ésta, debe interpretarse como una manifestación de la deuda para pagar la deuda cuando las sociedades se resisten a nuevas caídas de su ingreso real.

En tales condiciones, la única vía para reactivar la economía y aflojar la presión externa es el aumento de las exportaciones. Dadas las tendencias del mercado mundial, esto es actualmente muy difícil. Por otra parte, la contracción de la industria provocada por el achicamiento del mercado interno, reduce el potencial exportador de manufacturas. Los deudores van quedando así, reducidos al simple papel de productores y exportadores de alimentos y de materias primas; la estrategia ortodoxa de ajuste aplicada actualmente provoca, en consecuencia, el achicamiento de la economía, la desindustrialización y mayores aumentos de precios.

El FMI, se ha pronunciado sobre la economía colombiana de la que destaca la grave situación del déficit fiscal y la necesidad de reactivar la actividad productiva. Su sugerencia ha subrayado la necesidad de abrir las importaciones de productos, subsanar el déficit fiscal a través del control de gastos, elevar la tasa de interés interna y estimular las exportaciones. En tanto que estas sugerencias son hechas por una entidad prestamista de primer orden, se considera que su cumplimiento condiciona los nuevos créditos necesarios para realizar importantes obras.

La situación de insolvencia internacional en que se encuentra nuestro país nos confronta pues, con este dilema; ¿Somos o no países soberanos capaces de decidir nuestro propio



destino? La respuesta no consiste en pretensiones aislacionistas o autarquistas; sí, en la recuperación del control de nuestra economía para que el desarrollo y la inserción internacional respondan a nuestro potencial básico y a las necesidades de nuestro país.

#### 0.8. METODOLOGIA

Para llevar a cabo la realización del presente estudio, se tomó como base el método descriptivo por cuanto se estudian los conceptos más importantes que son de interés nacional.

Además, en cuanto al diseño de la investigación se ha considerado bibliográfica, por cuanto se recoge información ya elaborada por fuentes secundarias, tales como: libros, revistas, periódicos, documentos y otros informes que traten al respecto.

La observación será de lectura activa, también se recurrió a personas conocedoras sobre el tema, para que suministren la información adecuada.

## 1. GENERALIDADES

### 1.1 EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR EXTERNO EN LA DECA DA DE LOS OCHENTA

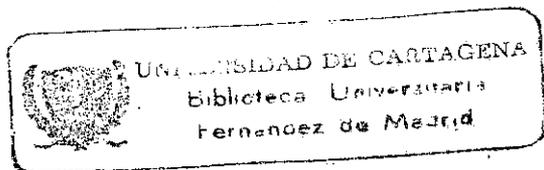
La economía colombiana, que durante las décadas del sesenta y setenta había mantenido un ritmo sostenido de crecimiento que le permitió ampliar su base productiva y diversificar su comercio exterior, comenzó a experimentar en los albores de los años ochenta presiones desestabilizadoras, que ponían de manifiesto la confluencia de una serie de fenómenos adversos tanto de orden externo como interno.

A nadie escapa, en efecto, que la coyuntura internacional era claramente desfavorable, pues como resultado de la crisis económica generalizada a nivel mundial -la más sévera desde los años treinta- la demanda externa se vio notablemente aminorada, dificultando así la continuación de la trayectoria ascendente de las exportaciones y en particular de las no tradicionales. Igualmente, las políticas proteccionistas puestas en práctica por numerosos países y la inestabilidad de los merca

dos cambiarios, constituyeron obstáculos para el normal desarrollo del comercio exterior, a lo cual se sumó el deterioro de los términos de intercambio, generándose un creciente desequilibrio en la balanza comercial.

Por otra parte, las crisis financieras de los principales países latinoamericanos que habían acumulado cuantiosos volúmenes de deuda externa, dieron lugar a un recorte de los flujos de financiamiento internacional hacia los países en vía de desarrollo por parte de los acreedores. Colombia a diferencia de otros países del área, había mantenido una política muy prudente en el manejo de su deuda externa; y sin embargo, debió también sufrir las consecuencias de la restricción crediticia, mientras por el contrario el servicio de la deuda se incrementó por efecto del ascenso de las tasas de interés. Esta situación obligó al país a hacer uso de sus reservas internacionales en cuantías mayores a las previstas con lo cual éstas comenzaron a descender progresivamente, poniéndose así de manifiesto una delicada situación de desequilibrio en la balanza de pagos.

Es claro que esta situación, contribuyeron circunstancias de orden interno como un desbordamiento del gasto agregado en relación con los ingresos derivado del creciente déficit de las finanzas públicas y el mantenimiento de una tasa de cambio sobrevalorada de la moneda nacional: el peso colombiana



no; esta sobre-valoración comenzó a gestarse a finales de los años setenta, básicamente como resultado de la insuficiencia del ajuste nominal en la tasa de cambio en relación con el ritmo de inflación.

Posteriormente, a comienzos de la década actual, no obstante la mayor devaluación nominal, el peso colombiano continuó revalorizándose en términos reales por efecto de la apreciación del dólar respecto a las monedas europeas y el yen japonés y por las fuertes devaluaciones efectuadas por varios países latinoamericanos. En estas condiciones, a finales de 1982 y nuevamente desde agosto de 1983, las autoridades imprimieron un mayor dinamismo al ritmo de variación de la tasa de cambio, lo grándose detener el proceso de revaluación real.

Sin embargo, hasta fines de 1984 se mantenía un rezago cambiario de alrededor del 25% en relación al nivel de una década atrás, cuando el comercio exterior del país se desarrollaba en un marco adecuado de competitividad.

#### 1.1.1 El Programa de Ajuste

Siguiendo los lineamientos del plan nacional de desarrollo 1982 - 1986, de lograr el ajuste sin sacrificar el crecimiento, las autoridades decidieron a mediados de 1984 dar un mayor énfasis a la corrección de los desequilibrios externos e

internos. Para ello resultaba indispensable lograr una rápida mejoría en la balanza de pagos, eliminar la sobrevaluación del peso y perfeccionar los incentivos a las exportaciones. Simultáneamente, era preciso corregir las distorsiones de las finanzas públicas y mantener la disciplina monetaria.

A su vez, se requería completar los proyectos que adelantaba el Estado en asociación con inversionistas extranjeros en las áreas de petróleo y carbón y que permitirían reforzar la proyección exportadora del país. Para tal fin, era preciso contar con el curso del financiamiento internacional tanto de fuentes multilaterales y oficiales como de la banca privada. De esta manera, la política de endeudamiento externo otorgó prioridad a la obtención de recursos destinados a estos propósitos, articulándose así con los objetivos de reactivación de la economía.

Uno de los elementos principales de la estrategia de recuperación del equilibrio en el sector externo, consistía en la aplicación de una política cambiaria orientada a elevar la competitividad externa de la economía. Ello permitiría además, racionalizar los estímulos tributarios otorgados a las exportaciones y reordenar la estructura arancelaria. De igual manera se buscaba liberalizar gradualmente el comercio exterior, eliminando algunas restricciones a las exportaciones y reduciendo paulatinamente la lista de bienes de prohibida im

portación, así como el traslado de numerosos ítems arancelarios del régimen de licencia previa al de libre importación. Este proceso se facilitaría con el fomento de sistemas que permiten la libre importación de productos (materias primas y bienes intermedios) necesarios para la producción de bienes destinados a la exportación, como el denominado "Plan Vallejo" que se viene aplicando de años atrás y el nuevo programa de diversificación exportadora basado en tal principio y apoyado por un crédito de US \$ 300 millones del Banco Mundial.

En el frente fiscal el objetivo era aminorar el déficit del sector público consolidado del 7.6% del PIB en 1984, a 4.9% en 1985; mediante un significativo incremento de los ingresos, manteniendo la disciplina en los gastos. Para llevar a cabo estos propósitos se contaba con las bases legales necesarias, ya que a fines de 1984 el Congreso Nacional había aprobado un paquete fiscal presentado por el Gobierno y reforzado con medidas adicionales. El mayor peso del ajuste debería recaer en el sector central del gobierno, cuyo déficit en relación con el producto interno bruto bajaría de 5.1% en 1984 a 2.9% en 1985. En el resto del sector público se continuaría con la política de elevar las tarifas de los servicios, en función de la evolución de los costos, evitando así la configuración de situaciones deficitarias.

De otra parte, se cambiaría el patrón de financiamiento del déficit que en los años precedentes había descansado principalmente en los créditos del Banco de la República por recursos provenientes del exterior y dirigidos en su mayoría a financiar proyectos de inversión, básicamente los adelantados por empresas del Estado en los sectores de hidrocarburos y carbón, en contraste con el énfasis de años anteriores al sector de la energía eléctrica y vías.

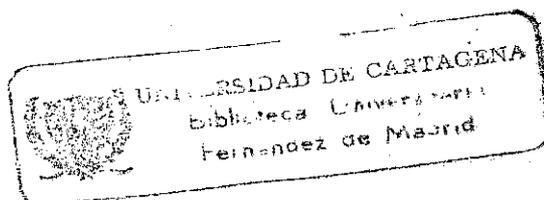
Para el año de 1986, el programa se orientó a imprimir a la economía un crecimiento con estabilidad, mediante el fortalecimiento del sector externo de la economía; una mayor eficiencia de la función de intermediación financiera; la creación de estímulos para la inversión y el empleo, en particular en el sector agropecuario, y el reforzamiento de los controles anti-inflacionarios. Es importante señalar que si bien la estrategia económica se adaptó a la coyuntura que se perfila en el frente externo con ocasión de la bonanza cafetera, mantuvo vigentes propósitos de lograr alcance, buscando incrementar un desarrollo que trascendiera dicho fenómeno temporal.

Desde luego, los objetivos de fortalecimiento cambiario se facilitaban con la evolución prevista del mercado cafetero. Sin embargo, dado que el crecimiento de los ingresos de moneda extranjera daría lugar a una expansión monetaria, se

buscó una acumulación controlada de las reservas internacionales, para lo cual, además de instrumentarse diversas políticas de control monetario (en especial operaciones de mercado abierto y acuerdos con el sector cafetero) se promovió la expansión de la capacidad productiva, mediante incentivos a la inversión intensiva en bienes de capital. Se buscaba que la economía contara con un flujo adecuado de materias primas e insumos para alimentar un proceso productivo vigoroso.

Por su parte, en lo relativo a la tasa de cambio, se mantuvo el principio de asegurar una paridad que brindara condiciones adecuadas de competencia de los bienes colombianos en el exterior, y a su vez implicara una valoración justa de los bienes importados. En materia de importaciones se avanzaría en la racionalización de la protección efectiva a la producción nacional y se flexibilizaría el manejo del régimen de importaciones de licencia previa.

De igual modo, se continuarían aplicando mecanismos de promoción de exportaciones como el Certificado de Reembolso Tributario (CERT), el crédito concesional de PROEXPO, los sistemas especiales de importación-exportación; con criterios de selectividad, buscando compensar o corregir desequilibrios coyunturales en armonía con la política cambiaria y las necesidades del ajuste fiscal. En particular,



el otorgamiento del CERT fue reestructurado con el criterio de mantener el ingreso neto real por cada dólar exportado, teniendo en cuenta el aporte de valor agregado nacional, la situación productiva y condiciones externas de los productos y mercados, y una mayor selectividad en pro de un apoyo a los bienes para los cuales el país tenga ventajas comparativas. Como resultado de estos criterios, se estimaba que el costo fiscal del CERT se reduciría de \$ 19.000 millones en 1985 a \$ 15.000 millones en 1986, coadyubando así a mantener la disciplina fiscal.

La evolución prevista en los sistemas cambiarios permitiría al país mejorar el perfil de su deuda externa, mediante el prepago de los créditos más onerosos y una sustitución de fuentes de financiamiento, privilegiando la obtención de recursos para la culminación de proyectos prioritarios en especial en el sector de la minería.

La política fiscal, igualmente, mantuvo la dirección adoptada desde 1984 de incrementar los ingresos y persistir en la disciplina de los gastos. Es importante señalar que el esfuerzo por fortalecer una base sólida de los ingresos continuó independientemente de que la evolución del sector externo hiciera prever una expansión transitoria de recursos fiscales ligados al comercio exterior. La meta fijada fue reducir el déficit consolidado del sector público al 2% del

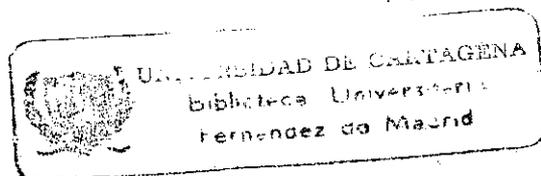
PIB, con lo cual se contribuiría al control monetario y a la ejecución de importantes proyectos de inversión.

### 1.1.2 Resultados del Sector Externo

La aplicación de la política de ajuste permitió obtener resultados en el sector externo en 1985 que sobrepasaron ampliamente las metas de lograr una reducción en las reservas internacionales de US \$ 75 millones, puesto que éstas aumentaron en US \$ 271 millones, es decir, US \$ 346 millones por encima del objetivo previsto. Cabe recordar que las reservas venían cayendo sin interrupción desde 1981 en cuantías considerables, por lo cual, el año en mención marca un punto de inflexión hacia una trayectoria inicialmente ascendente y luego de estabilización en los años siguientes.

El avance logrado en 1985, es producto de un importante crecimiento de los ingresos cambiarios corrientes, por exportación de bienes de algunos servicios y de la incorporación de la producción nacional de oro a las reservas internacionales conjugado con una reducción simultánea de los giros.

Igualmente fueron importantes en el año comentado los recursos aportados por inversionistas extranjeros, en particular los que adelantan proyectos en asociación con empresas del estado, como es el caso de la EXXON para la explotación de



carbón y el consorcio Shell Occidental para el petróleo, si bien en este último sector existen numerosas compañías; tanto en fase de exploración como de explotación.

La recuperación del sector externo puede apreciarse claramente en las estadísticas de la balanza de pagos, que indica un equilibrio en la balanza comercial, la cual venía registrando signo deficitario desde 1981. Este resultado permitió aminorar el déficit en cuenta corriente, que pasó de US \$ 2.050 millones en 1984 a US \$ 1.220 millones en 1985.

Dicho déficit refleja básicamente el pago de intereses de la deuda pública externa (US \$ 1.234 millones), los cuales han mantenido niveles relativamente estables desde comienzo de la década. Por otra parte, la cuenta neta de capital, US \$ 1.850 millones, señala notable crecimiento en relación a 1984, debido principalmente al alto monto de la inversión extranjera, el mantenimiento de la financiación neta de largo plazo del sector público e incremento de la correspondiente al sector privado.

De otra parte, tal como se había programado, el peso colombiano a fin de año había alcanzado una paridad en términos reales similar a la vigente una década atrás, como puede observarse en el índice de la tasa real de cambio del peso colombiano. Es importante señalar que el logro anterior se llevó a cabo en forma gradual conservando el sistema cambia

rio adoptado desde hace cerca de veinte años, que permite a las autoridades modificar la tasa de cambio en forma permanente (crawling peg) en lugar de efectuar devaluaciones bruscas que tienen sin duda, efectos traumáticos sobre la economía.

De esta manera, se intensificó la dosis de devaluación diaria del peso colombiano, de acuerdo a un programa que con el horizonte de superar el rezago cambiario a fin de año, tuvo en consideración la evolución de la inflación doméstica y en el exterior, lo mismo que las variaciones de los tipos de cambio de un conjunto de monedas, de los dieciocho principales países con los cuales comercia Colombia. Como resultado, la tasa de devaluación nominal en el año completo fue de 51.2%, mientras la devaluación real, descontando el diferencial de inflación interna-externa y los efectos de los movimientos cambiarios fue del 28.5%.

**52615**

Como es claro, el logro de este objetivo fue posible porque se mantuvo el control del crecimiento de los precios, como lo evidencia el hecho de que la inflación, medida a través del índice de precios al por mayor fue de 23%, y según precios al consumidor de 22.5%. Este esfuerzo efectuado en 1985, permitió moderar el ritmo de ajuste del peso frente al dólar en 1986 y así la tasa de devaluación se situó en 27.2%.

De igual manera, la política comercial se ha orientado hacia una mayor liberación del comercio, mediante el progresivo traslado de bienes de la lista de prohibida importación a la de licencia previa, y de ésta a la de libre importación. A fin de 1985, solamente un 1.4% de los ítems del universo arancelario se encontraban en el régimen de prohibida importación, porcentaje que a comienzos del año era del 16.5%. Por su parte los de licencia previa pasaron del 83% al 71.5% y correlativamente los de libre importación se incrementaron de 10.5% al 27.1%.

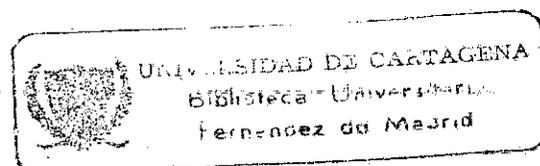
En materia de aranceles, se avanzó hacia una estructura de menor dispersión y además implicó una reducción conjunta de los niveles arancelarios vigentes a fines de 1984 y que habían sido elevados progresivamente durante los tres años anteriores, en el marco de la difícil coyuntura por la que atravesaba entonces el país. Sin embargo, se mantuvieron las características tradicionales del régimen arancelario colombiano que otorga una mayor protección a los bienes de consumo y equipo de transporte y niveles más bajos para materias primas y bienes de capital.

Por último, los avances en la tasa de cambio real permitieron también racionalizar los estímulos tributarios a las exportaciones, que en Colombia, como en otros países, operan a través de la figura de una devolución de impuestos indirectos a

los exportadores, mediante el otorgamiento de un título de nominado CERT. En 1985, se efectuó una selección rigurosa de los productos que se beneficiarían del instrumento, eliminándolo para bienes que ya habían madurado suficientemente, como es el caso del carbón, así como las flores, textiles, confecciones y productos de cuero dirigidos a ciertos mercados. En general, se logró reducir el nivel del estímulo de manera que a fin de año se situó en un rango entre 5% y 14% del valor del reintegro correspondiente, siendo sin embargo el 9% el que agrupa el mayor conjunto de los bienes sujetos al auxilio.

Desde luego, las exportaciones continúan recibiendo adecuada financiación, tanto para apoyo de capital de trabajo como para adquisición de equipo y tecnología y para permitir créditos post-embarque a los compradores foráneos, a través de PROEXPO, entidad que además brinda un apoyo integral en materia de promoción, mercadeo y asistencia técnica.

En 1986, el sector externo estuvo influido de manera decisiva por la evolución del mercado mundial del café. Sin embargo, también se cimentó en los avances de las exportaciones de carbón y el inicio de las exportaciones de petróleo. Además, sus resultados reflejan el desembolso del crédito sindicado por un monto de US \$ 955.7 millones, concedido por un conjunto de 200 bancos, actuando como agente el Chemical



Bank.

Los sucesos en materia de café determinaron un derrotero creciente de ingresos, planteándose la necesidad de diseñar una estrategia apropiada para aprovechar de manera creativa esta coyuntura, evitando en particular, un desbordamiento temporal de la demanda, que habría generado fuertes presiones inflacionarias con el riesgo de conducir a un nuevo período de ajustes cambiarios que a la postre, habrían desalentado las exportaciones no tradicionales.

De otro lado, es importante aclarar que las perspectivas abiertas con el petróleo y el carbón, no se ensombrecieron significativamente por efecto de las pronunciadas bajas en el precio del crudo. En efecto, su impacto sobre los ingresos de exportaciones se vió compensado por los menores egresos que tuvo el país para atender las importaciones de gasolina y las compras de crudo nacional a las compañías extranjeras en el país, ya que la producción propia de la empresa estatal (ECOPETROL) no alcanza a suplir las necesidades del país, debiéndose importar gasolina y adquirir crudo nacional de las empresas extranjeras, el cual es pagadero en un 75% en moneda extranjera. Se estima que en 1986, pese a la reducción de los precios del crudo, el balance de las operaciones comerciales petroleras en moneda extranjera reportará al país un déficit de sólo US \$ 9.1 millones, en contraste con

un déficit de US \$ 429 millones obtenidos en 1985.

La actividad petrolera en Colombia ha sufrido un vuelco total como consecuencia de recientes descubrimientos de petróleo en diversas zonas. Las reservas de los nuevos yacimientos le permitirán ser autosuficientes en materia de crudo y vincularse, a partir de 1986, después de 12 años de receso, al mercado internacional, como exportador de este producto.

El principal descubrimiento es el yacimiento de Caño Limón, situado en la región oriental del país, cerca a Venezuela, encontrado en desarrollo de la Asociación entre la empresa estatal ECOPETROL y el Consorcio Anglo-Norteamericano Shell Occidental. Las estimaciones sobre reservas recuperables de dicho yacimiento llegan acerca de 700 millones de barriles, la mitad del total de las reservas actuales. Como complemento a la infraestructura del campo, se construyó un oleoducto de 760 kms. que comunica el yacimiento con el puerto de Coveñas en el Océano Atlántico.

Como consecuencia de los nuevos hallazgos, la producción nacional de crudo aumentará de manera significativa a partir de 1986. Según las últimas proyecciones, ésta pasará de 176.300 barriles diarios (bs-d) en 1985 a 304.500 bs-d en 1986 y 382.800 bs-d en 1987, cuando se estabilizará. La empresa colombiana de Petróleo, ECOPETROL, que hasta 1985 só

lo exportaba fuel-oil (y pequeñas cantidades de otros productos), comenzará a exportar además crudo, estimándose su cuantía para 1986 en 48.800 barriles diarios en promedio.

Teniendo en consideración los hechos anteriores, las estimaciones de la balanza de pagos 1986 señalan un importante avance en la cuenta corriente en 1986, derivado del saldo positivo del intercambio comercial, cuyo superávit ascendería a valores superiores a los US \$ 1.800 millones. El café como es lógico, deberá aportar un valor significativo (alrededor de US \$ 3.000 millones), mientras se espera un crecimiento de las exportaciones no tradicionales alrededor del 18%, por su parte las ventas externas de petróleo y derivados se estiman cerca de US \$ 600 millones y las de carbón en US \$ 212 millones. En conjunto se prevee que las exportaciones de bienes, (incluyendo la monetización de oro) tendrán un crecimiento cerca del 45% respecto a 1985.

Este comportamiento permitió sustentar un avance gradual de las importaciones, las que sin embargo no crecieron más allá de los requerimientos de la economía. Vale destacar la reducción sustancial de las compras externas de gasolina y otros derivados de petróleo, con la cual, pese a que en su conjunto, las importaciones sólo crecen en un 2%, las de bienes de capital revelan un importante avance.

Por su parte, la cuenta de servicios incrementó su saldo negativo por efecto de las mayores remisiones efectuadas por los inversionistas extranjeros, en particular del petróleo y el carbón. Por el contrario la cancelación de intereses de la deuda externa registró niveles levemente inferiores a los de 1985 y como en años precedentes, constituyó el factor principal del balance negativo de la cuenta de servicios. Aunque el país se benefició por la reducción de las tasas de interés en los mercados internacionales, su efecto se compensa por un mayor volumen de creencias y por el fortalecimiento de las monedas europeas y el yen japonés frente al dólar norteamericano, ya que una parte de la deuda está denominada en tales divisas.

En cuanto a la cuenta de capital, mientras los recursos de largo plazo registraron incremento, los de corto plazo consolidaron movimiento negativo, con lo cual en su conjunto, el país recibió una financiación neta inferior a la de 1985. Este resultado fue congruente con el mayor incremento en las reservas internacionales, que fue del orden de US \$ 1.410 millones, sobrepasando de nuevo la meta establecida.

Los recursos de largo plazo, contemplan el ingreso del crédito sindicado, mencionado atrás. Igualmente incluyen, nuevos recursos de organismos internacionales, en particular los provenientes del Banco Mundial y Banco Interamericano, dirigidos

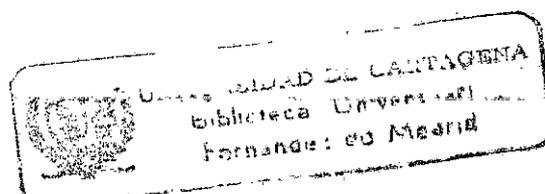
a apoyar el programa de recuperación de la economía, ligado a los planes de consolidación de la actividad exportadora; saneamiento del sistema financiero y apoyo al sector agropecuario e industrial principalmente. La inversión extranjera por su parte, aunque continuó siendo dinámica gracias a las políticas de apertura y garantías en que se desarrolla fue inferior a la de 1985, debido a que los grandes proyectos del carbón y petróleo están en su fase final.

En cuanto al signo negativo de las transacciones financieras de corto plazo, resulta básicamente de la cancelación de acreencias en cabeza de entidades descentralizadas del sector oficial, el Fondo Nacional del Café, Ecopetrol y Carbocol, en concordancia con el crecimiento de sus ingresos por las exportaciones de café y de crédito externo a largo plazo.

## 1.2 MARCO JURIDICO PARA EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COLOMBIANO

Mucho se ha mencionado y debatido por la opinión nacional, el problema del endeudamiento externo de nuestras empresas.

A este respecto, es menester distinguir entre el endeudamiento total del país y el de algunas de sus empresas. En cuanto a lo primero, debe afirmarse sin vacilaciones, que habiendo sido Colombia especialmente cauta en la utilización del crédito externo, tanto público como privado, su monto total



no rebasa límites razonables, los intereses son moderados y los vencimientos cómodos, todo lo cual contribuye a que el servicio (amortización e intereses) de la deuda externa total, apenas representa 24.2% de los ingresos corrientes de divisas del Banco de la República. Colombia continúa siendo, pues un buen deudor y un buen riesgo. Sin embargo, la carga de la deuda externa, gravita pesadamente sobre varias de nuestras más importantes empresas, pues el alto índice de endeudamiento, tradicional en las sociedades colombianas, ha venido a sumarse recientemente, el incesante crecimiento de las tasas de interés en los mercados mundiales de capital y el ritmo acelerado que ha sido necesario imprimir a la devaluación del peso para mantener la competitividad de nuestros productos en los mercados externos, asegurando un normal crecimiento de las exportaciones y en el interior, permitiendo que hagan frente exitosamente a las importaciones legales y al contrabando.

No resulta extraño entonces, que los empresarios hayan demandado un alivio a su situación y aducido, entre otros argumentos, que el ritmo de devaluación se elevó a niveles imprevisibles a la luz de su comportamiento histórico. El gobierno tomó cuidadosamente nota de tales demandas y procuró darles satisfactoria y equilibrada respuesta con la resolución 33 de la Junta Monetaria. Ella autoriza al Banco de la República para vender a crédito, a los deudores de obligaciones ex

ternas, títulos representativos de certificados de cambio con que servirías, congelando así las tasas de cambio vigente al momento de la venta; la devaluación se compensa sin embargo, los intereses flexibles y con un ajuste final que se hace en función de ella.

Como bien lo señaló el Doctor Edgar Gutiérrez Castro, la referida fórmula tiene muchas ventajas; las numerosas críticas que se le han hecho parecen surgir de un mismo fondo, a saber: ~~la resolución no incluye subsidio alguno, puesto~~ que no elimina el riesgo cambiario, sino que lo difiere, ~~la~~ orientación que compartimos.

Sin embargo, la fórmula en cuestión por razón de su propia naturaleza, ampara únicamente a los actuales deudores. Su gerimos que en un principio de solución general, para los deudores de hoy y del futuro, se hallan en el antiguo sistema cambiario que previó el decreto 444 de 1967.

En efecto: su artículo 10 disponía que las divisas se negociarían en dos mercados: "Corresponde a la Junta Monetaria -continuaba la norma- señalar inicialmente los ingresos y egresos que constituyen cada uno de los mercados de cambio exterior pero los que se asignen al mercado de capitales, podrán trasladarse al certificado de cambio mediante resoluciones de la misma junta".

El párrafo transcrito refleja con mucha fidelidad, dos preocupaciones dominantes al momento de expedirse el estatuto: La unificación cambiaria y la devaluación de la tasa de cambio a través de las oscilaciones al alza de los certificados de cambio.

Sobre este último particular conviene recordar que al expedirse el decreto, el peso estaba altamente sobrevaluado y que se pensó devaluarlo gradualmente, a través de la operación del mercado de certificado; pero como se juzgó que ese mecanismo no era el más adecuado para tratar los "invisibles" (capitales, servicios y transferencias), se ideó para ellos otro mercado, el de capitales, con una tasa fija de cambios más baja, que señalaría la Junta Monetaria. Pero este dualismo se estableció como transitorio y eliminable cuando las dos cotizaciones estuvieran al mismo nivel. Conforme a aquellos criterios actuó la Junta al ejercer las facultades que se le concedían, sin prever que en el futuro pudieran surgir situaciones análogas a las existentes cuando se preparó el estatuto que exigieran como mal menor, un sistema transitorio de tasas múltiples.

Estos antecedentes y los desiderata de unificación y devaluación tan caros para la teología del FMI, explican porqué al nivelarse la cotización de los dos mercados cambiarios la junta expidió su resolución 24 de 1968 que dio el golpe de

gracia al mercado de capitales; trasladando, con tiquete de una sola vía todos sus rubros al de certificado de cambio, sin presentir que el mercado de capitales habría sido instrumento preciosísimo para el manejo de situaciones cambiarias como la presente, en las cuales chocan los objetivos de fomento a las exportaciones y de lograr preservación de tasas moderadas de interés.

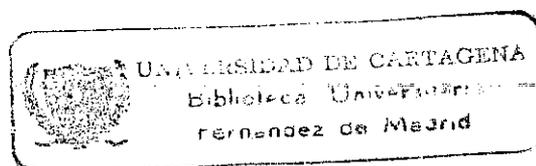
Efectivamente: El fomento de las exportaciones exige mantener los precios de nuestros productos en niveles competitivos con los del exterior. Las variaciones en el nivel general de precios del país comparativamente con las que ocurran en los mercados foráneos de nuestros productos, pueden afectar la tasa de cambio flexible (Crowling peg), propia del mercado de certificado de cambio.

A diferencia de lo anterior, el logro y preservación de tasas moderadas de interés, depende en buena parte de la variación que tenga la tasa de cambio entre el momento de la contratación del préstamo y el de su servicio; es decir, de la variación que haya sufrido la tasa de cambio aplicable al servicio de las deudas, la cual debería hacerse atendiendo a los tipos de interés que prevalezcan en los mercados internacionales de capital y a los que se desean que primen en el país.

Si para el servicio de la deuda se aplica la misma tasa flexible que para el fomento de las exportaciones, el deudor sufre tanto la inflación externa -implícita en las tasas de interés del exterior- como la interna, acumulada desde que se atrasó en el proceso de devaluación, pues es en función de ésta que se ajusta la tasa de cambio del certificado. Los resultados son una carga financiera inmoderada para los deudores de obligaciones externas y una fuerte presión al alza sobre las tasas internas de interés, circunstancias ambas desfavorables para la producción y el empleo.

Después de largos estudios, ilustrado por el panorama bien sombrío que circunda a los sectores productivos en la actualidad por los altos costos financieros, se ha llegado a aceptar que el principio de unidad de la tasa de cambio, por el cual tanto se batalló, merece una excepción para el modelo dual de mercado de cambio exterior que consagramos, como etapa transitoria en el decreto 444 y que abandonamos una vez superada dicha etapa, al expedir la resolución 25 de 1958 de la Junta Monetaria.

El único escrúpulo que aún quedaba al lado de un cierto temor reverencial hacia el FMI en cuyas garras es previsible que caigamos nuevamente, a juzgar por el deterioro del sector externo de nuestra economía, era de que el sistema dual llevara a pérdidas para el estado y a correlativos subsidios



al sector privado, que no estaban justificados por graves razones sociales.

Por fortuna es probable que no ocurra así, por que los egresos de un hipotético mercado de capitales, por el cual entrasen los préstamos externos de particulares, han sido iguales a los ingresos, como se comprobaron por los datos presentados por el Banco de la República, correspondientes a la larga serie de 1976 a 1983. En ella, el neto resultante de sustraer de los ingresos de préstamos privados los egresos correspondientes a amortización e intereses de la deuda privada era cero, salvo en 1983, cuando el resultado fue negativo en cifra ligeramente superior a los US \$ 460 millones. A pesar de que por entonces, algunas importantes formas de endeudamiento externo estaban prohibidas. Es decir, que el supuesto mercado estaría equilibrado, por regla general, sin que hubiera necesidad de transferir ingresos del mercado de certificado de cambio y por lo tanto, sin riesgo inminente de pérdidas para el estado y de subsidios inconvenientes para los particulares, además, para compensar un eventual desequilibrio, podrían llevarse al mercado de capitales otros renglones adicionales de invisibles cuya naturaleza no se adecúe al sistema del certificado de cambio.

El decreto 444, fue lo suficientemente bien concebido y re

dactado, como para dejar resquicios por los cuales pueda falsearse su espíritu. La unificación cambiaria, lograda ésta, no da lado para regresar al dualismo, por aconsejable que este sea. Ello no por que el estatuto carezca de flexibilidad, pues ésta ha sido unánimemente reconocida por sus analistas; inicialmente, para criticarlo y luego para alabarlo cuando transcurrido el tiempo, pudo ser juzgado con mayor objetividad.

---

No podría pues, la Junta Monetaria, apoyada con el mencionado Decreto 444, tomar del mercado de certificado de cambio los ingresos y egresos de préstamos privados y trasladarlos al mercado de capitales. Ciertamente que no hay prohibición expresa al respecto, ni en el artículo 10 del estatuto, antes transcrito. Ni en ninguna disposición que de él hayamos podido encontrar. Pero la negativa vive en las entrañas de esa norma y se ajusta a la intención unificadora que presidió su expedición: Traslado del mercado de capitales al de certificados todos los renglones que lo constituyen, hace falta autorización legal para regresarlos.

Ella por lo demás no pudo hallarse en la nueva ley Marco de Comercio Exterior (14 de 1983), pues ésta se limita a su objetivo sin entrar en el tema cambiario.

Sería menester, entonces, una nueva ley: Específica o mar

co de cambio internacionales. Esta última satisfacería las normas constitucionales que mencionan expresamente tal materia dentro de las susceptibles Ley Marco y de Ulteriores Decretos Autónomos del Ejecutivo, lo cual permitiría otras revisiones del estatuto cambiario.

## 2. CAUSAS INTERNAS DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA

### 2.1 EL DEFICIT FISCAL

Es una simple operación aritmética que refleja un proceso mediante el cual se le quitan y se le devuelven recursos a la sociedad y ese proceso altera en una u otra forma, la distribución del ingreso.

Para el caso particular de Colombia, el déficit, como síntesis del problema fiscal del país viene suscitando válidas inquietudes y hasta ciertos desasosiegos ya generalizados entre legos y entendidos. Naturalmente, este no ha sido un fenómeno de aparición repentina sino de gestación progresiva de suerte que el déficit preocupa hoy no sólo por su valor absoluto sino por la velocidad a la cual se acrecienta.

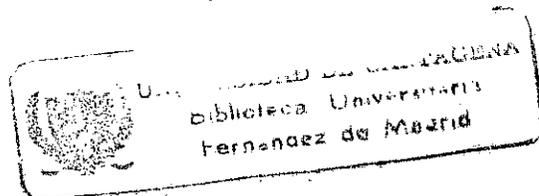
El déficit fiscal medido como el exceso del gasto sobre el ingreso del sector oficial ha sido motivo de constante preocupación para las autoridades colombianas.

Lograr un saneamiento del sector fiscal constituye elemento fundamental del reordenamiento económico, dada la convicción que se tiene acerca del efecto nocivo de un amplio y prolongado déficit sobre el ahorro de la economía y por tanto, sobre la capacidad de crecimiento futuro.

Elemento de especial preocupación ha significado el hecho de que gran parte de la financiación del déficit recaee en expansión primaria y amenaza así la estabilidad de precio de la economía. Igualmente el déficit colombiano público se identifica como una causa fundamental del desequilibrio del sector externo y del pobre desempeño del sector real en años anteriores.

### 2.1.1 Causas del Desequilibrio

El desequilibrio fiscal de la nación ha sido el resultado de una serie de factores para los cuales contraste la facilidad de un diagnóstico con la dificultad de su tratamiento; los analistas y los expertos coinciden en señalar los altos niveles de evasión tributaria coexistente con un sistema frágil de liquidaciones, recaudos y controles; la enorme vulnerabilidad de las finanzas frente a las bruscas modificaciones del sector externo, dada la importancia relativa que han tomado los ingresos indirectos provenientes del comercio exterior (impuestos de aduana, impuestos a las ventas sobre importación



nes y utilidades en operaciones de cambio exterior); el alto volumen de transferencias del gobierno central a otras entidades gubernamentales que a la postre, se ha traducido en desestímulo para el esfuerzo fiscal de las entidades receptoras; la profusión y el volumen de las llamadas rentas atadas o con destinaciones específicas que le han quitado flexibilidad y eficacia a la asignación de los recursos; finalmente por el lado de los gastos, un sistema presupuestal ineficiente para cumplir con los objetivos de racionalización y control del gasto público. Todos estos factores se han conjugado en menor o mayor grado para producir el desarreglo de las finanzas públicas colombianas.

#### 2.1.1.1 La Evasión

Los intereses particulares le fijan un límite superior al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Por esta razón, para el adecuado funcionamiento de un sistema impositivo es indispensable contar con un sistema administrativo que impida la evasión, pero también es necesario evitar que la carga efectiva de impuestos no sea tan alta que propicie la evasión. Dadas unas condiciones subjetivas relacionadas con la justicia social el presunto evasor hace un balance de riesgo y retorno, por encima de un cierto nivel de tributación, los incrementos en la carga impositiva incentivan la evasión al aumentar la rentabilidad del

evasor. A su turno las medidas que representan una mayor eficiencia administrativa y mayores controles y sanciones legales desalientan la evasión al disminuir la probabilidad del éxito del evasor y aumentar su riesgo. Aun cuando el gobierno ha tomado medidas encaminadas a frenar escapes tributarios todavía es mucho lo que se puede lograr en ese campo.

En países como el nuestro, la ley tributaria tiene que mostrar permanencia en su severidad porque el límite superior de tributación voluntaria de nuestra gente no es muy alto, aún cuando se ha recurrido a periódicas amnistías tributarias, las cuales han producido poco o nada, en cambio preparan mentalmente al contribuyente para que continúe evadiendo en espera de una próxima amnistía.

#### 2.1.1.2 Las Transferencias

Estas constituyen una de las mayores cargas para el presupuesto nacional, explican aproximadamente el 40% del total.

Las transferencias agrupan principalmente las erogaciones que tienen que ver con organismos de carácter público como las entidades descentralizadas, los municipios, las cajas de previsión seccionales, los FER, los servicios seccionales de salud, las universidades y hospitales regionales; su objetivo final en alta proporción es el pago de remuneración

de los empleados públicos no incluidos en la nómina del sector central. Incluye además, las contribuciones a la seguridad social (Cesantías y Pensiones), cuotas de algunos organismos como el SENA, Esap y cajas de compensación familiar, los subsidios, convenios y auxilios que son cancelados a particulares y organizaciones internacionales.

En las Tablas 1 y 2, se observa la evolución de los diferentes componentes de este grupo. En 1987 las transferencias ascendieron a \$ 468.543 millones de pagos, cifra que resulta superior en términos reales en 40.3% con la de 1980 y en 12.6% con la de 1986. En el período 1980 - 1987 registra una expansión real promedio del 4.2% anual.

012

TABLA 1. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LAS TRANSFERENCIAS  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

C O N C E P T O S	G I R O S Y R E S E R V A S					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Por régimen prestacional.	13.449	11.239	16.221	20.011	28.103	47.003
Sesión Imponentas	15.051	16.801	25.623	32.355	42.594	64.140
Situado Fiscal	38.866	47.219	58.628	69.811	86.483	110.636
Subsidios	8.630	9.562	9.335	6.153	4.817	4.814
Fun. Entidades Adscritas	46.183	63.752	82.546	91.595	135.380	184.502
Otros	11.803	18.463	34.105	36.900	38.344	57.448
TOTAL GENERAL	134.002	167.036	226.458	256.825	335.721	468.543

FUENTE: Anexos de gastos, informe financiero, Contraloría General de la República.

TABLA 2. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LAS TRANSFERENCIAS  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

C O N C E P T O S	E S T R U C T U R A %					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Por régimen prestacional	10.0	6.7	7.2	7.8	8.4	10.0
Cesión Imponentas	11.2	10.1	11.3	12.6	12.7	13.7
Situado Fiscal	29.0	28.3	25.9	27.2	25.8	23.6
Subsidios	6.4	5.7	4.1	2.4	1.4	1.0
Fun. Entidades Adscritas	34.5	38.2	36.5	35.7	40.3	39.4
Otros	8.8	11.1	15.1	14.4	11.4	12.3
TOTAL GENERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

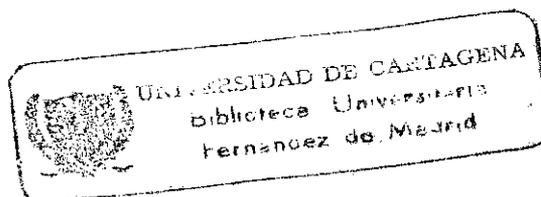
FUENTE: Anexos de gastos, informes financieros, Contraloría General de la República

Atendiendo a su nivel estructural, el mayor peso relativo lo tiene el ítem relacionado con el funcionamiento de las entidades adscritas, explicado por la carga que significa el sostenimiento de los establecimientos públicos, los municipios, los FER y los servicios seccionales de salud. El rubro creció en el período el 50.7%

### 2.1.1.3 Las Rentas Atadas

Del total de ingresos corrientes que entran a la nación, una parte de ellos son rentas amarradas a un determinado uso, es decir, son recursos que hacen parte del presupuesto nacional, pero no ingresan a la unidad de caja sino que tienen una destinación específica. Allí están entre otros, el impuesto ad valorem de la gasolina que nutre al fondo vial, el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas.

Además, el presupuesto de los establecimientos públicos, que es diferente al de la nación, contiene un cierto porcentaje como rentas atadas, que generan como impuestos de nómina y proveen fondos al ISS, al Sena, ICBF y a las cajas de compensación familiar. Finalmente hay un pequeño porcentaje de ingresos generados por impuestos especiales que van al fondo nacional de café, PROEXPO y Fondo Nacional del Carbón que no hacen parte de ningún tipo de ley presupuestal.



En cuanto al impuesto ad valorem a la gasolina y ACPM (Ver Tabla 3), el comportamiento de estos recaudos, está asociado a dos componentes:

- a) Consumo de combustibles
- b) Valor del impuesto que se cobra por cada galón (impuesto vial).

El consumo de estos productos (gasolina corriente, extra y ACPM) aumentó un 3,9% (71 millones de galones) al lograr un nivel de 1.895 millones de galones en 1987 frente a los 1.824 millones de 1986. El impuesto en cambio, experimentó un alza del 23% desde finales de 1986 (de \$ 26.49 a 32.58 por galón). El mayor recaudo por consiguiente, se explica por el reajuste en el precio, más que por incremento en el consumo; lo cual permite teóricamente un mayor beneficio en la realización de importantes obras de infraestructura contempladas en el plan vial nacional. Para finalizar se hace un balance de lo ocurrido con la cesión impuestos sobre las ventas durante el año de 1987. La ley 12 de 1986, determinó que la cesión por IVA para 1987, alcanzaría el 32% del total reconocido por el impuesto durante el año. Así, para la vigencia se apropiaron, según la ley del presupuesto \$ 64.176 millones de pesos distribuidos así: Cajas seccionales departamentales \$ 8.461 millones, y municipios \$ 55.726 millones (este monto incluye lo presupuestado para

intendencias y comisarías), ver Tabla 4.

TABLA 3. IMPUESTO AD VALOREM A LA GASOLINA Y ACPM

Años	Consumo Com- bustible (Mill.Gls)	Recaudos (Mill.\$)	Indice de Inflación	Tasa de Impuesto
1982	1.587,5	20.095,1	24,1	13,5
1983	1.653,5	24.670,3	16,6	16,45
1984	1.709,0	30.608,8	18,3	19,64
1985	1.789,3	37.718,0	22,5	22,06
1986	1.823,6	46.492,8	20,9	26,49
1987	1.895,3	59.599,0	24,0	32,58

FUENTE: Revista Informe Financiero

TABLA 4. CESION IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

A 31 DE DICIEMBRE 1987

(MILLONES DE PESOS )

Conceptos	Apropiación Definitiva	Acuerdos	Giros	Ordenes de Pago.
Caja	8.450,8	6.760,7	5.165,3	339,8
Municipios	55.725,5	44.656,2	41.392,8	4.519,1
TOTAL	64.176,3	51.416,9	46.558,1	4.858,9

FUENTE: Contraloría General de la República.

Del total apropiado sólo se comprometió el 80% (\$ 51.417 millones) del que se giró \$ 46.558 millones y se solicita con reservas por \$ 12.723 millones.

#### 2.1.1.4 Elementos Políticos del Déficit

Es necesario destacar un aspecto que casi siempre pasa inadvertido en los análisis puramente económicos del déficit fiscal. Se trata de las presiones Político-Regionales, que se traduce en el desbordamiento del gasto público. Por supuesto, nos referimos a las legítimas aspiraciones para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, sino a otro tipo de gastos en inversiones suntuarias que las regiones a través de sus más importantes voceros, erigen en urgencias nacionales. Es allí, en esas presiones, donde se incuba el Elemento Político del Déficit, que así conformado, adquiere una categoría diferente al de un simple problema económico, por lo tanto, un verdadero estatuto del gasto público requiere el compromiso de nuestros partidos para diseñar la fórmula que contribuya a que los escasos recursos del estado se asignen sobre la base de auténticas prioridades y no de incontenibles presiones regionales o de intereses políticos.

#### 2.1.2 Efectos Económicos del Financiamiento del Déficit

A su turno la manera como se financia la insuficiencia de

recursos corrientes (con emisión, crédito interno o externo), tiene implicaciones diversas que hacen que unos procedimientos de financiación sean menos sanos que otros.

Las operaciones efectivas del presupuesto nacional arrojaron al concluir 1987, un déficit efectivo de financiamiento (DEF) de \$ 112.581 millones (Tabla 5), equivalente al 12.4% de los ingresos ordinarios del año; coeficiente muy similar al del año anterior, 12,6%. Este resultado se obtiene de restar a los ingresos ordinarios del gobierno nacional \$ 911.267 millones, los pagos efectivos totales \$ 1.023.844 millones. De un año a otro, el DEF se elevó un 39.6% pero como proporción del PIB se mantuvo constante, 1.3%.

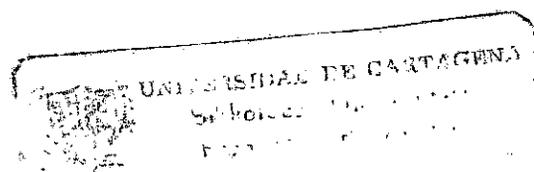


TABLA 5. AHORRO CIENTE, DEFICIT O SUPERAVIT DE CAJA Y DEF

1982 - 1987

( MILLONES DE PESOS )

C O N C E P T O S	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Ingresos Ordrios de Caja	196.526	236.230	296.967	437.912	638.698	911.267
2. Gastos Ctes de Caja	210.986	262.917	328.765	381.725	509.703	684.879
3. Ahorro Cte (1-2)	( 14.460)	( 26.687)	( 31.798)	56.187	129.391	226.388
4. Inv.Efectiva (Caja)	80.118	81.754	95.141	111.793	128.642	191.852
5. Déficit o Superávit de Caj (3-4)	( 94.578)	(108.441)	(126.939)	( 55.606)	749	34.536
6. Pagos por Amortización Deuda.	17.575	19.225	29.969	48.756	81.397	147.117
7. Costos de Papeles y Títulos*	11.584	20.593	56.866	1.134	0	0
8. DEF (5-6-7)	(123.737)	(148.259)	(213.774)	(105.496)	( 80.648)	(112.581)

\* En el período 82-83 comprende los costos de operaciones de mercado abierto, cargados al presupuesto nacional; en 1984 los costos por amortización de los TAN, que constituyeron una obligación del gobierno nacional, financiada con una emisión del Banco de la República (y luego convertida en Deuda Pública Ley 34-84).

FUENTE: Tesorería General y Cálculos de la Contraloría General de la República.

A consecuencia del significativo aumento de los ingresos corrientes tanto en los conceptos tributarios como en los no tributarios, el gobierno ha obtenido por tercer año consecutivo un ahorro corriente, \$226.388 millones que no sólo supera ampliamente los mostrados en 1985 y 1986 sino que contrasta con los déficits de comienzos de la década de los 80. Este ahorro le permitió atender toda la inversión efectiva de 1987 (incluyendo buena parte de la representada en 1986) y generar también por segunda vez consecutiva un superávit de caja \$ 34.536 millones, el cual alcanzó para cubrir el 24% de las obligaciones financieras por amortización de capital.

2.1.3 Los Bonos del Estado

Debido a que el crecimiento de la deuda pública nacional interna que se aceleró en 1983 y 1984 (Tabla 6), se explica por qué ante el menor flujo de recursos externos, se recurrió a la emisión de los TAN y a la utilización de los créditos del Banco de la República para compensar la carencia de los recursos foráneos y el debilitamiento de los ingresos corrientes de la nación.

71

TABLA 6. DEUDA PUBLICA NACIONAL 1982 - 1987  
( MILLONES DE PESOS )

ANOS	DEUDA P. INTERNA (1)	PARTICIPACION %	DEUDA P. EXTERNA (2)	PARTICIPACION %	DEUDA P. NACIONAL (1+2)
1982	39.948	16,9	196.673	83,1	236.621
1983	104.159	30,7	235.165	69,3	339.324
1984	288.694	48,8	303.024	51,2	591.718
1985	455.031	47,2	508.524	52,8	963.555
1986	595.127	40,1	889.007	59,9	1.484.134
1987	641.212	38,5	1.022.759	61,5	1.663.971

FUENTE: Informe financiero y contabilidad nacional, Contraloría General de la República.

Por el hecho de considerarse a los TAN como los instrumentos más viables para atraer los ahorros del mercado financiero, estos instrumentos sobresalen ampliamente dentro del grupo de otras obligaciones (de la composición de la deuda pública interna), los cuales presentan después de un elevado crecimiento entre 1985 y 1986, una detención de su crecimiento en 1987, ver Tabla 7. Esto debido a que lo trasladado al fondo de amortizaciones no compensó el total de obligaciones, teniendo que descapitalizarse para poder cumplir con sus a creencias.

TABLA 7. EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS DE LOS TAN

1982 - 1987

( MILLONES DE PESOS )

AÑOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Saldo	-	19.517	28.230	79.364	128.188	157.997
Estructura %		18.7	9.8	17.4	21.5	24.6

FUENTE: Informe Contraloría General de la República.

#### 2.1.4 Equilibrio de Gastos e Ingresos

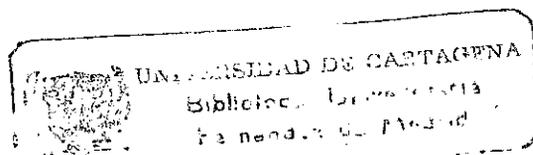
A principios de 1980 en el país reinaba un marcado desajuste entre los ingresos y los egresos de la nación. El deterioro de los ingresos tributarios de origen interno había obligado al gobierno a acudir en gran proporción al crédito

externos y a los recursos de la cuenta especial de cambios, pero cuando se detuvo la afluencia de recursos foráneos, se dio la baja de los ingresos presupuestales, viéndose el gobierno en la obligación de adoptar un proceso de ajuste en 1984, auspiciado por el FMI, el cual buscaba reducir el déficit fiscal, adoptando restricciones severas al gasto público y reordenando el manejo presupuestal.

El desajuste persistió durante 1985 y la escasez de recursos era cada vez más crítica, castigándose más a la inversión que al funcionamiento y al servicio de la deuda. Ante esta situación fue necesario apelar al ahorro interno para financiar proyectos de inversión y así suplir los faltantes del presupuesto.

En la vigencia de 1986, en donde la mejora del mercado internacional del café a finales de 1985 (con el respectivo ajuste dentro del programa de monitoría del FMI), se constituyó en el determinante principal del satisfactorio resultado del mencionado año.

Al comenzar 1987, las finanzas del gobierno tuvieron un comportamiento favorable y se logró disminuir la brecha entre ingresos corrientes y gastos efectivos de tesorería; el crecimiento de la economía fue bastante satisfactorio y el resultado fiscal positivo. Sin embargo, el manejo presupues



tal fue deficiente y los problemas crónicos del mismo siguieron presentándose.

#### 2.1.4.1 Presupuesto Nacional

En cuanto a su configuración, se ha entendido este como un documento público en el que se sintetizan los propósitos de acción del gobierno.

El análisis del mismo permite apreciar en todo su conjunto, las grandes funciones del estado, los recursos de que dispone y el criterio con que realiza su obra social y política. Una vez se ha configurado el proyecto de presupuesto, el Ministro de Hacienda lo somete a consideración del Congreso en los primeros diez días de sesiones ordinarias. De lo contrario regirá el presupuesto del año anterior.

Para una mejor interpretación de este aforo, se analizarán a grosso modo los rubros integrantes tanto del presupuesto de ingresos como el de gastos.

Según la Tabla 8 los ingresos clasificados presupuestalmente como corrientes, ascendieron a \$ 989.482 millones, que denotan un aumento nominal del 43.3% respecto de 1986, participando del total ingresado en un 79.5% destacándose dentro de este los ingresos tributarios como los de mayor peso, 79.5%.

del total, aunque es importante destacar el paulatino repunte logrado en los de carácter no tributarios.

TABLA 8. INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL

1982 - 1987

(MILLONES DE PESOS)

C O N C E P T O S	1982	1983	1984	1985	1986	1987
I. INGRESOS CORRIENTES:	22.520	242.026	300.884	464.676	690.435	989.482
A. Tributarios	209.375	218.627	283.636	421.895	606.803	451.150
1. Actividad Económica Interna.	144.166	151.268	210.659	285.629	379.128	484.818
2. Actividad Económica Externa.	65.209	67.359	72.977	136.256	227.675	366.332
B. No Tributarios	13.144	23.399	17.248	42.781	83.632	138.332
1. Tasas y Multas	5.792	6.830	9.991	14.756	17.883	17.963
2. Rentas Contractuales	7.352	16.570	7.252	14.081	47.527	109.674
3. Fondos Especiales	0	0	0	13.944	18.223	10.695
II. INGRESOS DE CAPITAL	37.593	76.999	187.785	206.128	268.229	254.402
A. Crédito Interno	15.310	56.044	135.457	130.866	130.490	77.396
B. Crédito Externo	20.516	4.849	49.731	73.527	130.238	79.770
C. Recursos del Balance	1.766	16.107	2.597	1.735	7.501	45.034
D. Créditos Garantizados (res-paldan reservas apropiacio-nes solicitadas financiadas con recursos del crédito).	0	0	0	0	0	52.202
TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO NACIONAL	260.112	319.025	488.669	670.804	958.664	1.243.884

FUENTE: Informe financiero, Contraloría General de la República.

Separando la tributación según se derive de actividad interna y-o externa, es posible apreciar que los primeros mantienen el tradicional liderazgo en su participación, no obstante el cada vez creciente avance en los aportes de los gravámenes aplicados al sector exterior. De este modo, mientras las operaciones internas reportaron más del 60% a lo largo del período, en 1987 se sitúan en un 57%. Oportunamente las transacciones con el exterior que habían logrado su punto máximo en 1986, 37.5% se elevaron en 1987 al 43%.

En cuanto a los recursos de capital, disminuyeron el 5.2% nominal, situación que no se había presentado en el período con excepción de 1982. Vale la pena destacar sin embargo, que en los recursos del balance se incorporaron más de \$ 42 mil millones (superávit fiscal de 1986, por \$ 17.995 millones, retenciones en la fuente no solicitadas por los contribuyentes por \$ 14.883 millones, y sobrantes de apropiaciones de otras vigencias por \$ 12.196 millones), los cuales permitieron financiar igual volumen de gastos, compensando así la escasez de créditos.

Por otra parte considerando las características del gasto público, Tabla 9, se tiene que el principal causante de la expansión de éste, en el período en mención fue sin lugar a dudas el servicio de la deuda, el cual se incrementó un 139.9%, en tanto que el funcionamiento tuvo un comportamien

to más razonable al crecer el 29.7% aunque con marcadas oscilaciones en los años intermedios de la serie.

79

ABLA 9. APROPIACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS  
( MILLONES DE PESOS CORRIENTES )

C O N C E P T O S	A P R O P I A C I O N E S										G I R O S Y R E S E R V A S				
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1982	1983	1984	1985	1986	1987			
FUNCIONAMIENTO	204.675	266.713	333.089	386.831	500.229	683.208	197.835	254.346	328.056	381.218	490.830	673.051			
Ser. Personales	52.620	69.874	88.330	105.077	135.230	173.825	50.858	66.811	85.488	101.479	131.449	170.241			
Gastos Generales	13.737	21.541	16.948	23.945	25.439	36.470	12.975	20.499	16.110	22.914	23.660	34.267			
Transferencias	38.318	175.298	227.811	257.809	339.560	472.913	134.002	167.036	226.458	256.825	335.721	468.543			
SERVICIO DE LA DEUDA	42.177	49.045	68.553	90.471	200.508	239.462	37.691	45.408	64.839	85.217	193.772	232.754			
Interna	13.983	17.456	27.036	16.252	72.283	18.463	13.396	17.245	26.376	15.853	71.492	18.391			
Externa	28.194	31.589	41.517	74.219	128.225	220.999	24.295	28.163	38.463	69.364	122.280	214.363			
INVERSION	95.176	100.499	148.024	214.795	270.168	317.459	93.629	99.077	144.193	210.999	250.058	308.248			
Directa	10.126	7.638	22.642	22.090	41.472	70.846	9.761	7.530	21.961	20.717	36.717	65.380			
Indirecta	85.050	92.861	125.382	192.705	228.696	246.613	83.868	91.547	122.232	190.282	213.341	242.868			
APORTES REGIONALES	2.350	2.999	4.015	4.700	5.640	6.800	2.325	2.968	3.950	4.597	5.563	6.696			
Funcionamiento	870	1.180	1.733	2.326	3.024	3.424	862	1.160	1.695	2.266	2.980	3.364			
Inversión	1.480	1.819	2.282	2.374	2.616	3.376	1.463	1.808	2.255	2.331	2.583	3.332			
TOTAL GENERAL	344.378	419.256	553.681	696.797	976.545	1.246.929	331.480	401.799	541.038	682.031	940.223	1.220.749			

FUENTE: Anexos de gastos, informe financiero, Contraloría General de la República.

52615

Ahora bien, antes de llegar a su forma definitiva el presupuesto debe superar diferentes etapas que introducen sustanciales modificaciones a la apropiación inicial, lo cual hace pensar que la imprevisión, la falta de orden, las equivocaciones en el proceso de planeación y programación del presupuesto, se enmiendan a través de modificaciones y adiciones durante la ejecución del mismo, siendo este (la ejecución), la etapa más crítica de todo el proceso, ya que su manejo es complejo y donde más claramente se perciben las ineficiencias administrativas, caracterizada por el exceso de papeleo y tramitología, restando claridad y agilidad al pago de los compromisos.

En el transcurso de la vigencia presupuestal se presentan inexactitudes en la fijación del presupuesto final y para ello se recurre a modificaciones y traslados presupuestales.

Las modificaciones netas, representan cada año sumas apreciables con un promedio del 35.6%, siendo la más alta en 1985 y 1986, con adiciones equivalentes al 52.3% y 49.0% respectivamente.

En cuanto a los aforos definitivos, el de 1987 es superior al de 1986 en 27.7%, Tabla 10.

TABLA 10. ASIGNACION PRESUPUESTAL  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

AÑOS	APROPIACION INICIAL (1)	MODIFICACIONES (2)	APROPIACION DEFINITIVA (3)	VARIACIONES CTES.		
				(1)	(2)	(3)
1982	266.534	77.844	344.378	32,2	1,1	23,6
1983	329.188	90.068	419.256	23,5	15,7	21,7
1984	435.220	118.461	553.681	32,2	31,5	32,1
1985	457.403	239.394	696.797	5,1	102,1	25,8
1986	655.294	321.251	976.545	43,3	34,2	40,1
1987	972.917	274.012	1.246.929	48,5	( 14,7 )	27,7

FUENTE: Anexos de gastos, informe financiero, Contraloría General, de la República.

#### 2.1.4.2 Presupuesto Monetario

Adoptando especial atención al estudio en cuestión, los autores tratarán de dar un enfoque prácticamente teórico, no desligando en ningún momento algunas interpretaciones estadísticas, que como bien es sabido, necesitan de un riguroso análisis para ser enfocados de manera crítica.

Es de resaltar que las autoridades monetarias a menudo se enfrentan a las estadísticas con el fin de conocer la cuantía de dinero existente en el país y la velocidad a la cual se ha incrementado, y por ende que clase de variaciones han sufrido los balances bancarios cuando ocurren los cambios en el dinero.

Para evidenciar la magnitud del tema, convendrá apreciar el ámbito del sistema monetario y de inmediato percatarse que la economía es de las utilizan más billetes de bancos que depósitos en cuenta corriente; la proporción varía de un año a otro pero los billetes en poder del sector privado suelen ser el doble, si no más que los depósitos en cuenta corriente.

Dada la variedad de subcuentas que abarca el crédito interno como una de las cuentas principales de los activos del Banco de la República, aparte de las reservas internacionales

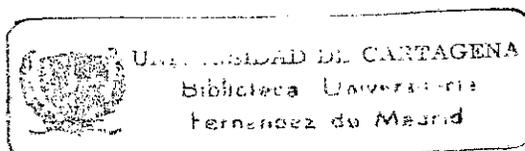
les y otros activos, esta cuenta ha asumido la financiación de los crecientes déficits fiscales.

"Como fuente de financiación del crédito interno, el Banco Central tiene como principal atractivo de las tasas de interés que paga el sector público, que estas podrían ser menor que la requerida si las colocaciones de títulos o bonos los tiene que hacer el sector privado. Pero esta situación tiene sus pro y sus contra, pues no es sostenida ya que inicialmente la tasa de interés no tiende al alza, puede que sobrevenga un exceso de liquidez y al no estar el público dispuesto a demandar esa cantidad adicional de dinero, procederá a agotar el exceso de liquidez, sustituyendo activos financieros domésticos por activos reales nacionales o importados, o por activos financieros externos, inevitablemente el exceso de liquidez se traducirá en una combinación de tres posibles resultados o modalidades de ajuste:

- a) Mayor inflación
- b) Mayor endeudamiento externo
- c) Mayor pérdida de reservas internacionales
- d) Mayor devaluación. (1)

---

(1) Eduardo Weisner Durán. Economía Colombiana. Página 19. Diciembre de 1984.



Enfocando la atención en la fuerte expansión de 1987 y quien fuera generada por el FODEX, encargado de girar a los acreedores externos los pagos de la deuda de las empresas públicas morosas. Varias empresas importantes dejaron de cancelar (al Fodex) el equivalente en pesos de los pagos correspondientes a su deuda externa, de modo que el Fondo tuvo que emplear recursos que según el presupuesto monetario debían mantenerse congelados. El crédito de Fodex fue la principal razón por la cual el crédito al sector descentralizado se elevó en 315% durante el año, aumentando la participación de este renglón de 3% al 11% dentro de los orígenes de la masa monetaria. Estos recursos congelados en el Banco de la República y de los cuales dispuso el Fodex se originaron en parte de un excedente cafetero en el año inmediatamente anterior, por anteriormente utilizándose una parte para el pago del servicio de la deuda de algunas entidades estatales, especialmente del sector eléctrico.

Por otra parte es difícil, si no imposible, atribuir el crecimiento de los medios de pago por encima del presupuesto monetario a la expansión del crédito bancario. Sin embargo, la excesiva liquidez de los bancos en los primeros ocho meses del año en razón de la expansión de la base y de la mayor competencia bancaria frente a una demanda de crédito elevada en comparación con años anteriores, había dado lugar para que los bancos en su afán de recuperación aprovecharán

La oportunidad que le brindaba el mercado para mejorar su situación, teniendo como referencia un marco de políticas monetarias caracterizadamente expansionistas, como que una clara intención de las autoridades fue la de uniformar la trayectoria de los medios de pago a lo largo del año y romper así su estacionalidad característica; por ello si bien no puede afirmarse que el crédito bancario hubiera sido el causante del excesivo crecimiento de los medios de pago, la estrategia adoptada por algunos bancos entró en conflicto con las operaciones de mercado abierto, como mecanismo de control monetario.

## 2.2 LA POLITICA ECONOMICA Y SU RELACION CON LA SITUACION FISCAL

Como bien se desprende de las cifras de la Tabla 11, se encuentra un manejo presupuestal antagónico en los dos últimos años respecto a los de comienzo del período en donde se ha pasado de una relación egreso-ingreso superior a 1 (1,04 en 1982), a una de 0,98 en los años de 1986 y 1987.

Cabría pensar, si aparte de las consideraciones en el ingreso existen algunas en el gasto que hayan coadyuvado al saneamiento fiscal.

TABLA 11. EVOLUCION DE LA SITUACION PRESUPUESTAL Y FISCAL

1982 - 1987

(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

AÑOS	INGRESOS (1)	EGRESOS (2)	SIT. PRES. 3=1-2	NETO FACTORES BALANCE (4)	SIT. FRES. 5=4-3
1982	317.548	331.480	(13.932)	1.677	(12.255)
1983	373.958	401.799	(27.841)	( 11.419 )	(39.260)
1984	488.670	541.038	(52.368)	12.646	(39.722)
1985	670.804	682.031	(11.227)	( 39.932 )	(51.159)
1986	958.664	940.223	18.441	( 486 )	17.955
1987	1.243.884	1.220.749	23.135	n.d.*	23.135

\* No disponible

FUENTE: Informe financiero, Contraloría General de la República.

Después del auge de los recursos foráneos, comienza entre 1982 y 1985 una etapa de escasez de los mismos. En este lapso se presentaron dos hechos fundamentales entre agosto del 82 y octubre del 84, cuando la banca privada internacional perdió la confianza en el gobierno, como consecuencia preferencial de la creciente baja en el nivel de las reservas internacionales y del escaso ahorro interno que garantizara el cubrimiento del costo del endeudamiento. El segundo a partir de octubre de 1984, cuando se trató de estabilizar la economía nacional para poder tener acceso al crédito de la banca comercial sin necesidad de un "Standby" y sus condicionamientos.

Después del fuerte ajuste aplicado en 1985, el gasto público aceleró su ritmo en los dos últimos años, aunque se hizo más intenso en 1987, debido fundamentalmente a mayores presiones de la deuda pública. En 1986 el gasto experimentó un aumento del 37.9% aparentemente alto, pero explicable por el enjuague de los déficit fiscal de 1984 y 1985, y por la devolución del poder real de los salarios de los servidores públicos, cuyos reajustes en 1985 habían estado muy por debajo del índice de inflación. En el transcurso de 1987 y sobre la base del éxito de las metas impuestas por el FMI, el gobierno presentó a la banca internacional un documento definiendo las necesidades de financiamiento externo para el período 87 - 90. Solicitó entonces el crédito "Concord"

por US \$ 1.060 millones, este crédito se pactó con mejores condiciones financieras y la monitoría del FMI se limita tan sólo a una parte del contrato. Sin embargo, el "Pool" de bancos accedió a prestar tan sólo mil millones de dólares, razón por la cual se tendrá que colocar US \$ 60 millones en el mercado financiero internacional.

### 2.3 LA SITUACION CAMBIARIA

El sector externo de la economía, es analizado a través de la balanza de pagos. No obstante su importancia, sus resultados suelen aparecer con bastante retraso, lo cual hace necesario acudir con frecuencia a la balanza cambiaria, que aunque mucho más limitada es elaborada con mayor oportunidad. En términos generales, la diferencia radica en que mientras la balanza de pagos lleva a cabo el registro sistemático de todas las transacciones externas de una economía, involucra tantos recursos reales como financieros en la balanza cambiaria, únicamente se registran las transacciones que afectan los activos internacionales (reservas) administrados por el Banco de la República. Se excluyen por lo tanto las transacciones que para un determinado período no dan lugar a movimientos de divisas, tal es el caso del truke i de aquellas transacciones que aunque sí dan lugar a estos movimientos, no tienen la obligación de canalizarse por el Banco de la República.

Ahora bien, ante la rápida acumulación de divisas durante la bonanza cafetera de mediados de la década pasada, la autoridad monetaria permitió una revaluación del tipo de cambio real, en aras del control de la liquidez de la economía que amenazaba producir un desbordamiento del proceso inflacionario interno. La revaluación del peso produjo efectos adversos sobre la producción de bienes comerciales, se redujo la rentabilidad de producir y exportar estos bienes, y se estimuló su importación, lográndose una mayor competitividad en el mercado externo; midiendo esta como la relación entre el índice de precios de exportación y el de precios domésticos.

### 2.3.1 Origen de la Crisis Cambiaria

A mediados de la década de los 70, el tipo de cambio del peso colombiano no evolucionó en concordancia con la trayectoria ascendente de la inflación interna que era desde luego superior a la internacional. En consecuencia, el peso colombiano resultó revaluado en términos reales. Posteriormente a comienzos de 1980, los movimientos en los mercados de cambio condujeron a un importante fortalecimiento del dólar frente a las monedas europeas y el yen japonés, acentuando la sobrevaluación del peso, puesto que se fortaleció frente a esas divisas. Además, y como respuesta a agudos problemas de balanza de pagos, muchos países latinoamericanos efectuaron drás

ticas devaluaciones, destacándose las realizadas por Ecuador en 1982 y Venezuela en 1983 y 1984, presentando fuerte repercusión en la revaluación del peso, dados los estrechos vínculos comerciales de estos países con Colombia. Esta situación determinó un encarecimiento relativo de los productos colombianos en los mercados externos, mientras por el contrario, los bienes importados resultaban comparativamente más económicos que los nacionales con lo cual se introducía una competencia de ruina para la producción nacional.

A partir de lo anterior, tales devaluaciones, así como las severas depreciaciones del valor de las diferentes monedas latinoamericanas, indujeron expectativas pesimistas en el mercado respecto a una probable modificación de la paridad cambiaria del peso frente al dólar con lo cual se vio la necesidad de reajustar el tipo de cambio, eliminando así un elemento de gran potencial desestabilizador de la situación de pagos del país en el corto plazo.

#### 2.3.1.1 El Cambio Rezagado

"La tasa de cambio, los pesos que dan por cada dólar o unidad monetaria extranjera, son la señal más importante para las personas que desarrollan actividades de comercio exterior. Para el exportador, la tasa de cambio es un termómetro de sus ingresos; para el importador es una medida de

sus costos. Es decir, para ambos es un factor fundamental que influye sobre sus utilidades, y estas últimas incentivan o desestimulan las acciones de los empresarios en una economía de mercado. Naturalmente el indicador clave no es el simple número de pesos por unidad monetaria extranjera, sino el poder adquisitivo de ese número de pesos, que los economistas denominan "tasa de cambio real"; y en términos más estrictos tasa efectiva real, que incluye los subsidios al exportador (Cant, Créditos de PROEXPO) o los sobre costos al importador (depósitos previos, aranceles, etc). El decrecimiento de la tasa de cambio en términos reales, produce una sobrevaluación del peso, lo cual dificulta la capacidad del empresario nacional para competir en los mercados externos y en cambio facilitar la del empresario extranjero para vender en los mercados nacionales".(2)

#### 2.3.1.2 Las Contradicciones

Estas se derivan de la subordinación de la política cambiaria al logro de metas y objetivos monetarios.

Una de ellas fue precisamente la de frenar el ritmo de devaluación o incluso revaluar nuestra unidad monetaria en

---

(2) Carlos Rodado Noriega. El Espectador, Diciembre 2 de 1984.

términos reales para evitar la monetización de las divisas, pero al mismo tiempo se acumulaban reservas por encima del nivel razonable, que causaba de todos modos expansión de la base monetaria. En otras palabras se pretendió que cada dólar que entrara no generara muchos pesos pero se permitía que hubiera muchos dólares generando pesos. Así las cosas, aún cuando las variaciones decretadas en la tasa de cambio estaban encaminadas a contener la inflación, la acumulación especulativa de reservas, por encima de un cierto nivel propiciaba el desbordamiento de los medios de pagos con su efecto perverso sobre el nivel de precios. El resultado se manifestó en los más altos índices inflacionarios de nuestra historia económica y en una erosión de la tasa de cambio real para los exportadores que recibían no sólo menos pesos por cada dólar exportado sino pesos con un poder de compra deteriorado debido al incremento en los costos de producción.

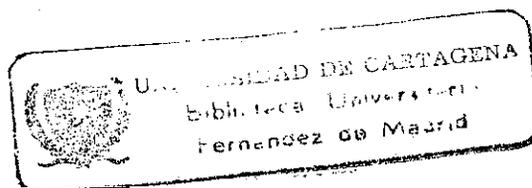
### 2.3.1.3 Atesoramiento Especulativo

Durante el lapso de 1975, diversos hechos condujeron a un notable crecimiento tanto en las exportaciones de bienes y servicios como en las reservas, sin embargo, la mayor proporción de ingresos provino debido a un acelerado aumento en el precio del café, cuya cotización aproximadamente se cuadruplicó en ese período, pasando los ingresos por es

te concepto de \$ 680 millones de dólares en 1975 a US \$2.374 millones en 1980. Otro renglón que tuvo una subida vertiginosa fue el denominado servicios y transferencias por donde penetraron cantidades considerables de dólares provenientes de "exportaciones clandestinas y actividades ilícitas, que también contribuyeron a acrecentar el flujo de divisas y la acumulación de reservas". Por la dinámica misma de las cifras no es exagerado afirmar que aproximadamente el 70% del aumento en ingresos de comercio exterior se produjo por el efecto combinado de un incremento en el precio del café con las actividades antes descritas. El 30% restante se puede atribuir a verdaderos ensanches de la capacidad productiva de exportaciones que en gran medida tuvieron como destino los mercados de los países vecinos.

Como se puede notar este crecimiento espectacular de los grandes agregados del comercio exterior fue un fenómeno eminentemente monetario, ligado a las alzas del café, y al rendimiento financiero de las propias reservas internacionales, pero no correspondía a un ensanchamiento significativo de la estructura productiva de las exportaciones; desaprovechando la oportunidad de aumentar la capacidad exportadora con un gran ensanchamiento tecnológico y modernizado.

El país tomó la ruta de atesoramiento especulativo de las reservas internacionales, no sólo en el sector privado sino en



el propio sector gubernamental donde la vorágine especulativa de los años 70 llegó también a efectuar los criterios de asignación de las divisas.

#### 2.3.1.4 Importaciones no Selectivas

Tradicionalmente el endeudamiento externo colombiano ha sido utilizado en una alta proporción a la financiación de importaciones. El del sector público ha estado relacionado con los proyectos de inversión adelantados por el gobierno que se caracteriza por su alto componente importado.

La mayor parte de los desembolsos corresponden a importaciones y el resto está constituido por divisas para la financiación de capital de trabajo. Igualmente, pero en forma menos frecuente, una pequeña fracción de los desembolsos ha sido empleada para el pago del servicio de la deuda externa de algunas entidades públicas o también para efectuar anticipos al exterior al proveedor del bien en su proceso de fabricación.

El sector público se ha financiado con empréstitos otorgados por la Banca Comercial, organismos internacionales, agencias y gobierno y directamente por los proveedores extranjeros. Por su parte, los importadores privados emplean en una alta proporción la intermediación de los bancos y corporaciones

nacionales, quienes utilizan sus propios recursos y las líneas de crédito que le otorgan las entidades crediticias internacionales.

Dada las circunstancias de la política de restricción de importaciones, el sector oficial se ha enfrentado a un doble problema: Uno, la situación restrictiva en los mercados internacionales de capital para la consecución de nuevos empréstitos; otro, hacer compatible su endeudamiento con las nuevas políticas de importaciones. Así mismo, el sector oficial estableció los requerimientos de financiación externa para 1985 y 1986, dentro de los que merece especial un crédito contratado con el Banco Mundial por US \$ 300 millones para financiar las importaciones requeridas por el sector exportador, así como otro para el mismo objetivo, solicitado a la banca comercial por US \$ 100 millones. Estos recursos permitirían iniciar un desmonte gradual las políticas restrictivas, a través de un proceso de liberación de importaciones, cuya intensidad dependerá también de la evolución que registren las demás cuentas externas del país.

### 2.3.2 La Crisis Cambiaria

Según datos de la revista del Banco de la República, el déficit de la balanza comercial durante el período 82-87, presentó su momento más crucial en los dos años iniciales de este

lapso, totalizando un saldo negativo en 1982 de US \$ 3.095.9 millones, y pasando a otro en 1987 a la suma de US \$ 1.799.4 millones.

Si bien el presidente Betancur se refirió a que el déficit fiscal para 1984 se había reducido acerca de US \$ 600 millones, no debió insinuarlo maliciosamente, puesto que en verdad alcanzó a la suma de US \$ 957.2 millones. Esta manipulación estadística de las cifras recuerda un argumento del Presidente López Michelsen, para demostrar que en el último año de su administración, el costo de vida había descendido notablemente si se comparaba el punto más alto de la serie del índice en el período 70-78 con el índice mensual más bajo de 1978. Las estadísticas como bien es sabido por los estudiantes de esta disciplina, requiere crítica para desestacionalizar las series y eliminar las fluctuaciones erráticas con el fin de poder hacer comparaciones realistas y coherentes.

#### 2.3.2.1 Recorte a Importaciones

El sistema de selección de importaciones como fue anunciado bajo la administración Betancur, fue según los afectados de ese entonces, arbitrario y engorroso, el INCOMEX para entonces tenía paorximadamente 70,000 licencias represadas.

Durante 1987, se continuó afirmando, aunque pausadamente, el proceso de liberación de importaciones iniciado en 1985.

La creciente demanda por importaciones, estimulada por la reactivación económica interna y por el temor de la eventual aplicación de estrictos controles a la importación por la caída en los ingresos de divisas por café, y que se manifestó en la utilización casi completa del cupo asignado a libre importaciones, acentuó las presiones sobre el presupuesto de divisas. Ante esta situación las autoridades económicas optaron por limitar la aprobación de importaciones cobijadas por el régimen de licencia previa, aplicando criterios más estrictos. Así, mientras que entre Enero y Septiembre de 1986, el porcentaje del valor de las licencias sin aprobar frente al valor de las solicitadas fue de 21.9%, en el mismo período del año siguiente se aumentó a 38.5%.

#### 2.3.2.2 Reservas Internacionales

A partir de 1982, como se ilustra en la Tabla 12, se presentó la primera baja de las reservas internacionales de US \$ 739.4 millones que marcó en ese año, el inicio de la gran crisis cambiaria y fiscal; en una palabra, económica, que viene padeciendo el país desde entonces y quien sabe hasta cuando.

La cuenta de capital en la que más se han hecho ilusiones pa

ra contrarrestar el saldo negativo de la balanza cambiaria, es de muy poco efecto. A veces su impacto es negativo. El movimiento de capitales extranjeros le dejó al país un saldo rojo de US \$ 40.1 millones entre Enero y Noviembre de 1983 y en el mismo período de 1984 ese saldo fue positivo por US \$ 187.1 millones. De todas maneras el capital privado extranjero que llegue a Colombia no es considerado un factor compensatorio importante de las tendencias adversas de la balanza cambiaria.

En 1987, los movimientos de la balanza cambiaria situaron las reservas internacionales brutas en US \$ 3.483.5 millones con disminución de US \$ 28.0 millones. Este resultado obedeció básicamente al déficit registrado en la cuenta de capitales (US \$ 679.9 millones), el cual fue compensado casi totalmente por el superávit de US \$ 651.9 millones en la cuenta corriente.

Las reservas internacionales netas que se obtienen al deducir de las reservas brutas los pasivos de corto plazo del Banco de la República, ascendieron a US \$ 3.449.9 millones con disminución de US \$ 27.6 millones en el año.

La Tabla 13 muestra la influencia neta que la devaluación por el cambio en la tasa de contabilización de las reservas internacionales, ejerce sobre los saldos de la deuda exter

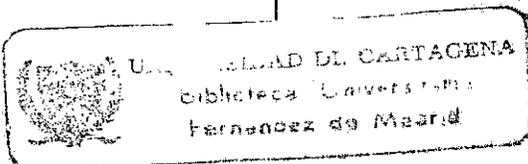
na. El efecto es de tal magnitud y crecimiento, que mientras en 1980 representaba el 9.8% de los saldos adecuados externos en 1985, se elevó al 43.5%, claro está que en este año se introdujo la tasa de cambio variable, ya que se venía trabajando con una tasa fija, que se modificaba al terminar cada vigencia. En 1982, el efecto neto fue de \$ 29.158 millones de pesos y hasta Septiembre de 1987, fue de \$ 154.421 millones. El ajuste por devaluación explica en gran parte el crecimiento que ha experimentado la deuda pública externa.

TABLA 13. EFECTO DE LOS AJUSTES POR DEVALUACION EN LA VARIACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA. 1982 - 1987  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

AÑOS	AJUSTE ANUAL POR DEVALUACION	SALDOS	VARIACION %
1982	29.158	196.673	30.9
1983	31.992	235.165	19.6
1984	44.007	303.024	28.9
1985	220.967	508.524	67.8
1986	207.527	889.007	74.8
1987	154.421	1.002.759	15.0

FUENTE: Informe Contraloría General de la República y Banco de la República.

100



### 2.3.2.3 Espejismo Cerrejón

"En cuanto al carbón del Cerrejón, su balanza de pagos está cargada del lado colombiano por el peso de los intereses de la deuda externa e interna del socio carbocol. Otro dato siempre incógnito para el porvenir del Cerrejón es el precio del carbón térmico en los mercados internacionales frente a la competencia de otros combustibles y de los nuevos energéticos lípidos que están prosperando en el mercado.

Por ahora el Cerrejón es apenas un impresionante espectáculo del desarrollo como cualquier refinería Arabe en el Sahara: Un espectáculo de colonización capitalista para satisfacer a refinados turistas macartistas como el filósofo francés Jean Francois Revel y el novelista Aristócrata de Arequipa Don Mario Vargas Llosa, y desde luego, el politólogo norteamericano Bob Cépeda Leiken, quien también fue al paseo del tren de El Cerrejón (un tren eléctrico con amplio muelle, casino con aire acondicionado y en fin todo un paraíso lleno de confort y elegancia) (3).

---

(3) Jorge Child. El Espectador, Diciembre 9 de 1984.

#### 2.3.2.4 Disminución del Ahorro

La crisis cambiaria ha impedido el crecimiento desbordado de los medios de pago, a pesar del déficit fiscal financiado con préstamos del gobierno al Banco de la República.

El crecimiento de los medios de pagos (Monedas en circulación y cheques), entre Noviembre 19 del 83/84, fue de 17.4% contra 24.5% en 1983 del mismo período, en cambio los medios de pago más los depósitos de ahorro han disminuído su ritmo de crecimiento, que aumentó de 27.6% en 1982 a 33.6% en 1983, para bajar a 20.4% en el año completo 19/ Noviembre, 83/84.

Entre Enero y Noviembre 19 de 1984, su crecimiento, apenas llegaba a 14.5%. Esto significaba que los ahorradores están girando para gastos de consumo de sus reservas de ahorro, y que el ahorro personal está disminuyendo peligrosamente en la economía colombiana.

#### 2.3.2.5 Crisis Cambiaria Fiscal

La crisis cambiaria fiscal es el resultado de la caída por diferentes causas de las remesas de la economía subversiva y de las exportaciones colombianas a los mercados fronterizos de Venezuela y Ecuador.

También refleja el balance negativo entre nuevos flujos de capital y pagos por intereses al exterior por concepto de la deuda externa. El saldo negativo de la cuenta de servicios comienza a agravar la economía de los principios de 1982 cuando estalla la prolongada recesión que aún continúa. La crisis cambiaria al agudizar la recesión, le corta al gobierno sus ingresos tributarios y particularmente los provenientes de aduanas y de otros gravámenes al comercio exterior.

Si los ingresos por importaciones disminuyen, caen los recaudos de aduanas y otros gravámenes conexos sobre importaciones. Si las importaciones también caen, se derrumban las industrias de exportación y el ingreso tributario imponible a estas operaciones. Seguidamente si los intereses de la deuda externa aumentan, se desploman las reservas y se incrementan los gastos públicos por este concepto. De ahí la concatenación estrecha entre la crisis cambiaria del país y su crisis fiscal.

### 2.3.3 Los Déficit Cambiario y Comercial

La economía colombiana a diferencia de las economías de los tres grandes de América Latina (Brasil, México y Argentina), entre 1983 y 1984, liquidó saldos negativos en su balanza comercial, aunque hay que observar que estos disminuyeron en el año de 1984 con respecto a 1983, debido principalmente al control de las importaciones y no tanto al aumento de las expor

taciones. Cabe destacar que los dos últimos años del período en estudio, son los únicos que han presentado un balance favorable, debido en parte al desempeño de las exportaciones, (particularmente los combustibles), por otra parte, se le atribuye al moderado crecimiento de las importaciones (sustitución de hidrocarburos).

Colombia al igual que los tres grandes países de América Latina, ha venido registrando déficit crecientes en su balanza cambiaria. Así tenemos que los ingresos y los egresos globales de esta cuenta dejaron un saldo negativo en 1983 de US \$ 1.753 millones y en 1984 dicho déficit aumentó a la cifra de US \$ 1.832 millones.

Un aspecto paradójico del mejoramiento de la balanza comercial es que no se ha traducido en un incremento en la acumulación de capital, importante en los tres grandes países latinoamericanos como para que ellos puedan confiar en un crecimiento sostenido durante los próximos años.

#### 2.3.3.2 La Banca Mundial

A pesar de los esfuerzos realizados por cumplir con los compromisos de la deuda y de la buena voluntad que tenga el país, este ha dependido de la actitud o respuesta de la banca internacional, siempre desventajosa por la incertidumbre e inopor

tunidad de los desembolsos.

De continuar con la misma política es posible obtener idénticos resultados: Restricción de la inversión y sacrificio, especialmente de la ejecución de los programas sociales, los cuales se ven afectados, no sólo por el recorte que experimentan sino por la lentitud de los desembolsos de tal banca. Esta última situación entorpece fuertemente la ejecución de los programas de inversión, puesto que para que la banca multilateral desembolse los créditos, el país debe presentar una contrapartida, contratada a su vez con la banca comercial. Es un círculo vicioso, puesto que si la última no desembolsa, la banca multilateral tampoco lo hace y se termina realizando parcialmente los proyectos de inversión y pagando altos volúmenes de "comisiones de compromiso", (este, es un gasto que afecta los costos del endeudamiento; se incurre en estas multas, cada vez que se deja de utilizar en el plazo convenido los desembolsos de los créditos otorgados) al no utilizar los créditos en el plazo previsto.

El crédito "Jumbo", agenciado por el Chemical Bank y el 2677 pactado con el BIRF, se han constituido en los préstamos por los cuales se pagó el mayor volumen de esta multa en los dos últimos años, US \$ 2,4 millones.

### 2.3.3.3 Tasas de Interés

Según el economista Doctor Jorge Méndez, el FMI, en desarrollo de su teoría de equilibrio clásico de las balanzas comercial y cambiaria suele recordar políticas monetarias y financieras que tiendan a mantener altas las tasas de interés: Esto es así, dice el Doctor, dentro de las teorías del FMI, porque este considera que una tasa de interés baja desestimula el ahorro, se presenta a la fuga de capitales, afecta la inversión productiva y con todo ello, produce presiones adicionales a la balanza de pagos. El Fondo supone que las tasas de interés bajas impiden el desarrollo de los intermediarios financieros, distraen el ahorro hacia usos improductivos y obligan al racionamiento del crédito o con el resultado de una asignación del recurso ahorro que no es eficiente.

En resumen, el Fondo piensa que para recuperar el equilibrio de la balanza de pago y consiguientemente para que se justifiquen los nuevos préstamos internacionales, un país emprobleado como Colombia deberá mantener altas tasas de interés.

Es curioso pero explicable, que el FMI, insista más en el equilibrio comercial que en el equilibrio cambiario. Al fin y al cabo se trata de una institución cuyo interés primordial es la garantía de recursos de liquidez en sus deudores. El superávit en la balanza comercial proporciona estos recursos de liquidez al país deudor para que se les consuman sus obliga-

ciones financieras.

#### 2.4 POLITICAS MONETARIA Y CREDITICIA EXPANSIONISTAS

Tratando desde un punto de vista estrictamente monetario, el sector externo se ha constituido en el único factor que escapa a la influencia directa de las decisiones de la política monetaria que inciden en la creación primaria de dinero.

Esto en cierta parte ha motivado a algunos analistas de la política económica a acuñar el concepto de "margen monetario" mediante el cual la reducción de las reservas internacionales que ocasionan una caída en los medios de pago, dejan un margen que puede ser utilizado por el gobierno para aumentar la emisión monetaria mediante los otros rubros que la conforman. Se puede afirmar que la autoridad monetaria ha aceptado en forma implícita este enfoque del margen monetario y de ahí que haya promovido una política monetaria de carácter expansivo.

En efecto, tratando de dar respuesta a este carácter expansivo se tiene, que en 1983 las reservas internacionales presentaron una disminución de \$ 31.328 millones y en 1984 la presentaron por la suma de \$ 83.791 millones. Sin embargo, para esos mismos años la base monetaria (creación primaria de dinero) se ha incrementado en \$ 3.450 millones en 1983 y sien

do en 1984 de \$ 45.895 millones. Es decir, el aumento bruto en la base monetaria fue realmente de \$ 34.778 millones y de \$ 129.686 millones respectivamente, sin tomar en cuenta la caída de las reservas, lo que indicaría una tasa de crecimiento de la base de 17% y 62% para esos mismos años. Puede concluirse, por lo tanto, que la política monetaria del gobierno del Doctor Betancur fue sumamente expansiva.

En el ámbito del crédito interno no se adoptaron medidas de trascendencia durante 1984, se mantuvieron en vigencia las disposiciones de 1983 y se permitió que la capacidad de expansión de los cupos de crédito del Banco de la República compensará la contracción monetaria ocasionada por la reducción en las reservas internacionales.

El crédito neto al sector bancario y a entidades de fomento registraron la suma de \$ 37.291 millones representando 32.8% del incremento en la base monetaria. Por lo tanto, el objetivo central de la política monetaria parecía otorgar crédito adecuado al sector privado (productivo y financiero) para impulsar la actividad económica hacia su saneamiento y recuperación.

Las autoridades monetarias de ese entonces (Noviembre de 1984) y el FMI, en debate sostenido, coincidieron en la existencia de un desequilibrio interno de exceso de demanda agregada con

respecto al ingreso disponible. Más aún consideraron que mientras no se eliminaran esas políticas expansivas no se podría afrontar el desequilibrio externo. Este diagnóstico doméstico del Banco de la República al sector público y privado sino también con las altas tasas de crecimiento del crédito del sector financiero al sector privado.

En cuanto al manejo de estas políticas monetarias, las autoridades encargadas tomaron conciencia, considerando de un lado la realización de una política monetaria restrictiva, afectando de hecho el crédito al sector público y privado y de otro lado, se juzgó adecuado llevar a cabo medidas expansivas para dotar de recursos al sistema financiero ante la crisis en que este sector se debate.

Por otra parte, según el programa macroeconómico para los años de 1985 y 1986, la condición de ajuste del sector externo (caracterizado por una disminución continua de las reservas internacionales) es el mantenimiento de una disciplina monetaria. Más específicamente, se plantea que es necesario disminuir el déficit fiscal y su financiamiento monetario.

Esta posición se deriva del enfoque monetario de la balanza de pagos, según el cual la balanza de pagos depende fundamentalmente de factores monetarios.

En cuanto a los recursos del crédito externo neto (desembolsos menos amortizaciones) destinados al financiamiento del déficit sólo ascendieron a \$ 3.640 millones (US \$ 15.1 millones) mientras que para 1986 dicha cifra fue de US \$ 1.600 millones. Esta disminución está asociada tanto con la caída en los desembolsos como con el incremento en los pagos por amortizaciones. Las entidades estatales y el gobierno central debieron recurrir al crédito interno por \$ 180.3 miles de millones con el propósito de completar el financiamiento del gasto, de los cuales \$ 122.6 miles de millones provinieron de recursos monetarios del Banco de la República. Este comportamiento contrasta con el de 1986, cuando las operaciones monetarias del sector público fueron contraccionistas en \$ 200.7 miles de millones.

El manejo del crédito interno en 1987 fue completamente diferente al de 1986. En este último año, fue el mecanismo utilizado para neutralizar la expansión generada por el excedente cafetero y el desembolso del crédito "Jumbo", siendo contraccionista en \$ 200.6 mil millones. En 1987, fue la fuente que sustituyó los recursos del crédito externo que no se hicieron efectivos, de tal forma que fue expansionista en \$ 122.6 mil millones.

La contracción de 1986 se debió a la congelación en el Banco de la República del excedente cafetero ingresado al FNC y de

111

los desembolsos del crédito "Jumbo" a fines del año, con destino a Ecopetrol, Carbocol y Gobierno Central y a los excedentes de la Tesorería General de la República. La expansión de 1987 se debe a la descongelación de una parte de dicho excedente (cafetero) destinado a completar los recursos necesarios para la adquisición de la cosecha cafetera y al pago de deuda del sector público, vía Fodex, al retiro de los depósitos constituidos con el crédito "Jumbo" por parte de Ecopetrol y Carbocol y al retiro de depósitos en el Banco Emisor por parte de la Tesorería Municipal de la República.

### 3. CAUSAS EXTERNAS DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA.

#### 3.1 LAS ALTAS TASAS DE INTERES EN LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

El Banco de la República reveló un detallado análisis del comportamiento de la deuda externa del país (4), aseguró que los altos intereses siguen golpeando nuestra economía, anunció que el año de 1988 Colombia deberá pagar US \$ 1.167 millones de nuestras obligaciones internacionales y pidió mayor prudencia en el manejo de la política de endeudamiento. Este análisis afirmó que desde el punto de vista de la balanza de pagos, las amortizaciones o pagos de capitales durante lo que resta de la década deberán provenir sustancialmente de nuevo crédito externo, de supéravits en cuenta corriente o desacumulación de las reservas internacionales del país.

---

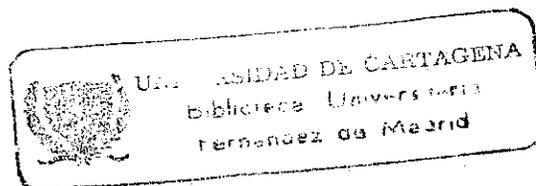
(4) El trabajo fue hecho público a través de las notas editoriales de la revista del emisor correspondiente a noviembre de 1987 elaborado por el gerente general del organismo Francisco J. Ortega.

Al considerar las fuentes, es previsible suponer que quienes han venido financiando el desarrollo del país lo seguirán haciendo en el futuro y existen favorables indicios en ese sentido, observó sobre el panorama de apoyo externo al país.

Mostró como los organismos multilaterales de crédito apoyan el proceso de ajuste de los dos últimos años en nuestra economía y además las actividades de los mercados internacionales es propicia y especialmente para Colombia, mirando el conjunto latinoamericano en problemas.

En una encuesta adelantada recientemente por la revista Norte América Institucional Investor, sobre el rating crediticio por países sitúa a Colombia como el mejor riesgo en América Latina.

Se ha venido mejorando la posición como riesgo país a nivel mundial y además los mercados secundarios de título de deuda, abrieron como en el Japón las puertas a Colombia que logró colocar bonos de deuda pública por US \$ 40 millones, exitosamente. Sin embargo, existe el comportamiento de los demás países latinoamericanos en problemas, que impacta negativamente la visión sobre el conjunto de la región, especialmente por los casos de México, Brasil y Argentina que han recurrido de urgencia al FMI.



114

Sobre el ritmo de incremento en el saldo de la deuda externa se debe mantener una gran prudencia, ya que si bien la balanza de pago de mediano plazo presenta claras necesidades de financiación, éstas deben consultar los ya por sí altos coeficientes de endeudamiento.

El descenso observado en las tasas de intereses en los últimos meses no continuará y antes por el contrario el aumento de la inflación de países industrializados podría señalar una nueva escalada que afectaría a los países altamente endeudados. Un factor que presionó en el pasado las tasas de interés hacia arriba como el déficit fiscal de los Estados Unidos seguirá presente por varios años en la medida en que la forma tributaria contribuya a una corrección gradual de dicho desequilibrio debido a los problemas de pagos de interés es posible que el déficit de las cuentas de servicio actualmente en US \$ 1.900 millones siga creciendo durante el resto de la década y la búsqueda de su equilibrio o su perávit recaería en la balanza comercial.

Además, aunque el comportamiento del sector externo de la economía es favorable, los índices de servicio de la deuda siguen siendo elevados por lo que el manejo exige especial prudencia para que el ritmo de endeudamiento no exceda al de la tendencia de largo plazo de nuestros ingresos cambiarios, es necesario acudir a los mercados financieros inter

nacionales sólo en la medida en que esos recursos sean complementarios del ahorro doméstico público y privado. Obtener ahorro externo únicamente para sustituir ahorro doméstico resulta peligroso, especialmente en un caso como el colombiano en el que los ingresos por operaciones con el resto del mundo están sujetos a ciclos y fluctuaciones difíciles de prever. Por eso se plantea la necesidad de estimular las exportaciones no tradicionales, es decir, aquellas distintas del café, el petróleo, carbón y oro, y compensarla con la producción manufacturera y agropecuaria con urgencia tras medidas de esfuerzo para sanear los frentes fiscal y de fomento de ahorro interno.

Los intereses y amortizaciones de la deuda pública externa colombiana sumaron \$ 218.904 millones en 1987, según la Contraloría General de la República.

En efecto, únicamente por interés y comisiones del sector público pagó en ese lapso \$ 83.200 millones. Entre tanto las amortizaciones por obligaciones con instituciones financieras foráneas ascendieron a \$ 130.704 millones. En el informe financiero de la Contraloría correspondiente a diciembre de 1987 revelado, señala que apenas se usaron \$ 11.050 millones correspondientes a créditos externos en la financiación del déficit. El faltante presupuestal efectivo fue de \$ 112.581 millones de acuerdo con el organismo fiscalizador de las finanzas públicas.

De otro lado, la contraloría señaló que al finalizar el año el saldo total de la deuda externa colombiana pública y privada era de US \$ 15.186 millones, el 79.5% de ese monto correspondía a compromisos del sector público y el resto de deudas privadas.

### 3.2 RECESION MUNDIAL

El cuadro actual de la economía de los países industrializados presentan claros síntomas de recesión generalizada y cada vez se oyen menos voces optimistas sobre la evolución económica a corto y mediano plazo. Ante el cuadro de recesión existente, bien cabe pensar que tal como ha sucedido en el pasado, los países industrializados trasladarán buena parte de los efectos de la recesión o del costo de ajuste, hacia los países subdesarrollados. Mayor proteccionismo y menores importaciones, subsidios a las exportaciones, disminución de los flujos financieros oficiales y en especial de los que suele llamar "ayuda", expulsión más o menos disfrazada de trabajadores inmigrantes, figuran ya entre el conjunto de medidas de ajuste que sirvan para trasladar a la periferia parte del costo de la recesión. A ello hay que agregar la caída de los precios de muchas materias primas, debido a la disminución de la demanda para tener un cuadro completo del impacto de la crisis y del proceso de ajuste de las economías industrializadas sobre los países subdesarrollados.

117

La importancia de este impacto dependerá de la amplitud que tome la recesión y del tiempo que tarden las economías de los países industrializados y especialmente la de los Estados Unidos en reaccionar y estos en el supuesto de que es tuvieran sólo frente a una crisis más o menos tradicional, aunque agravada por algunos elementos nuevos de los que se puede escapar adoptando las medidas aconsejadas por la economía neo-clásica. Si en cambio, como mucho lo sospechan, la actual recesión es más bien la expresión de problemas estructurales que están afectando las bases mismas del funcionamiento de los actuales modelos de crecimiento de los países industrializados, entonces cabe temer que el impacto de la recesión sobre los países subdesarrollados sea mayor y más prolongado. En tales circunstancias, el tema "deuda" adquirirá particular relevancia, puesto que será la expresión más evidente de la incapacidad de muchos países subdesarrollados para resistir un mayor deterioro de su balanza de pagos.

Más aún si la vulnerabilidad del sector externo y de muchos países subdesarrollados no se había puesto de manifiesto hasta fecha reciente, fue justamente gracias a un subproducto de la recesión y del desorden monetario internacional: La elevada liquidez internacional sin ellas, las empresas transnacionales y las grandes empresas de los países industrializados ya habrían absorbido buena parte de los recursos líqui

dos de los mercados financieros que están hoy financiando el proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados. Donde una de las paradojas de la actual situación: La misma recesión que está privando a muchos países subdesarrollados de recursos externos derivados de sus exportaciones o de las remesas de sus emigrantes está generando la liquidez que los permite seguir endeudándose y así escapar al riesgo del colapso económico. Sin embargo, esta paradoja puede llegar a convertirse en una trampa con pocas salidas. En la medida en que los países industrializados tomen medidas para limitar esa liquidez que para los economistas más ortodoxos es una de las causas principales de los desajustes monetarios que originan esta crisis, mucho de los países subdesarrollados que están recurriendo masivamente a la fuga hacia adelante mediante su actual proceso de endeudamiento, se verán privados de esa escapatoria, y a su vez, siguen confrontados con los otros aspectos de la recesión que los llevarán a buscar una solución en el endeudamiento. Las políticas de tasas de interés elevadas en los países industrializados y el mayor control de la emisión de dólares incrementan considerablemente ese riesgo. Además, el "achicamiento" de los mercados financieros, debido a las crecientes necesidades de algunos países industrializados para financiar sus déficit fiscales al retiro de capitales de países de petróleo cuyas reservas están disminuyendo en forma considerable y a los temores originados en la crisis de las Malvinas y de México agravaron de

marcadamente este cuadro.

Por su parte en los años de 1982 fueron para el conjunto de los países subdesarrollados, años de catástrofe económica coyuntural que se agregó a la ruina económica permanente que los caracteriza como grupo. Fueron arrastrados por la crisis generada en las economías capitalistas desarrolladas y como siempre ocurre, pagaron el precio más alto por una situación que ellos no crearon al servir como amortiguadores de los peores efectos de esta crisis.

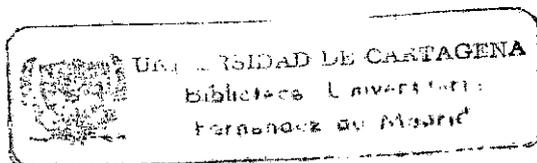
En estos años, la acción simultánea del descenso de precios de sus productos de exportación y el comportamiento brutalmente adverso del sector financiero, provocaron un real estrangulamiento para nuestros países, a partir de precios de exportación el vertiginoso descenso y altísimas tasas de interés que elevaron de manera exagerada el servicio de la deuda, encarecieron y bloquearon la obtención de nuevos préstamos y disminuyeron las inversiones productivas. El deterioro de la relación de intercambio, la reducción del volumen de exportaciones, el aumento de las tasas de interés que elevaron, las barreras comerciales y también financieras, accesos a préstamos externos y duras condiciones de éstos, constituyeron sobresalientes características de la actual crisis del mundo subdesarrollado.

### 3.3 DIFICULTADES EN LA EXPANSION DE LOS MERCADOS DE EXPORTACIONES

De manera que los países subdesarrollados en especial los importadores de petróleo, tienen una participación cada vez menor en el comercio mundial y permanecen en su mayoría atados a la exportación de productos primarios, que aún representan más del 60% de los ingresos de exportación de los países subdesarrollados y constituye el sector más endeble.

En 1980, año considerado como relativamente bueno para el comercio de los países subdesarrollados, se compara con la catástrofe del 1981-1982, los países industrializados importaron desde los subdesarrollados no petroleros un total de 1.359 miles de millones de dólares. De esa cifra, el 55% fueron productos primarios y el 43% se registró como importaciones de manufacturas; lo cual muestra aparentemente una estructura no muy desequilibrada. Pero esas importaciones de manufacturas aparecen en su real significado cuando se conoce qué tipos de productos la integran y de dónde proceden.

Las exportaciones de los países subdesarrollados no petroleros en 1980, estos países exportaron en ese año manufacturas que sólo significaron el 9% del total de los exportados mundialmente, sin embargo, la debilidad de esta exportación manufacturera se aprecia con más claridad en su composición in



terna. En el rubro de prendas de vestir es donde el mencionado grupo de países alcanza su mayor participación en el total mundial (37%), y después en los textiles (20%) y diversos bienes de consumo acabados (17%), en los cuales se incluye calzado, artículos de viaje y deporte, juguetes, etc. Los hechos más que evocar realidades bien conocidas que se manifiestan a través de cifras estadísticas y la comprobación empírica se refiere al desplazamiento comercial que va reduciendo de manera progresiva a los países subdesarrollados a una parte más pequeña del intercambio mundial, a la dependencia de los productos más vulnerables y desfavorecidos y a un crecimiento comercial manufacturero que es significativa proporción, provoca fundadas sospechas de reflejar una nueva forma de dependencia al reproducir en las manufacturas ligeras de atrasos tecnológicos, el desbalance comercial y la subordinación económica que han caracterizado tradicionalmente a los productos básicos.

Como se planteó anteriormente, más del 60% de los ingresos por exportación de los países subdesarrollados proceden de la comercialización de productos básicos. A ellos les corresponde la peor suerte en el comercio internacional. En los últimos años, con ellos se ha registrado una verdadera catástrofe económica de profundas consecuencias para estos países. Si se considera que los países subdesarrollados con significativas exportaciones de manufacturas son unos pocos

(no más de 10) y que los exportadores de petróleo también constituyen un grupo reducido, aparece con nitidez la imagen económica de unos cien países subdesarrollados que dependen principalmente de las exportaciones de productos básicos, (Alimentos, materias primas agrícolas, materias primas minerales). En América Latina, la región más industrializada del tercer mundo, las exportaciones de productos básicos alcanza el 50% de las exportaciones totales. Si se excluye a los países exportadores de petróleo, la participación de los productos básicos alcanza alrededor del 80% del total de las exportaciones regionales. De hecho, la dependencia de los productos básicos es uno de los rasgos que entrelaza e identifica con mayor profundidad y generalidad intereses comunes sustanciales al interior de estos países.

En relación a todo esto, el sistema capitalista ha estado asociado en las teorías y políticas proteccionistas en la práctica desde su surgimiento. El mercantilismo de los siglos XV, XVI, XVII es probablemente el más remoto antecedente de la actual oleada proteccionista que golpea con redoblada intensidad a nuestros países.

Para los países subdesarrollados, el proteccionismo puede actuar como instrumento para defender la naciente producción industrial y el empleo asociado a ella frente a la competencia comercial de los países desarrollados pero se vuelve injusto

históricamente cuando países de economías poderosas ponen en práctica tales medidas egoístas que frenan el desarrollo de la inmensa mayoría de los pueblos cuyos atrasos es la consecuencia de explotación colonial y neocolonial sobre la que se edificó la opulencia de un grupo reducido de naciones.

La realidad conocida por nuestros países ha sido crudamente simple. Las principales potencias capitalistas han aplicado medidas proteccionistas que nos lesionan en cada ocasión que lo han creído conveniente, al mismo tiempo que no cesan de declararse partidarias fervientes de la liberación comercial y dicen preocuparse ante la eventualidad de una escalada proteccionista que altere los supuestos libres mecanismos de funcionamiento de los mercados internacionales. Esas políticas proteccionistas bloquean el acceso a mercados o reducen la competitividad de los productos exportados por los países subdesarrollados.

Es oportuno recordar que en la década de los sesenta y a principio de los setenta, algunos autores sostenían que los tipos de cambio fijos eran las causas de las presiones proteccionistas por motivo de su rigidez. Hoy, los tipos de cambio flotan y sin embargo, el llamado ajuste estructural en los países desarrollados siguen teniendo en el proteccionismo un gran componente para equilibrar la balanza de pagos y subsidiar industrias no competitivas y sobre todo subsanar

sus crecientes déficit fiscales como el caso de Estados Unidos.

Hay que tener presente que la celebración de acuerdo o negociaciones entre países industrializados y que implican concesiones para facilitar el comercio de determinados bienes de alta sofisticación tecnológica en detrimento del comercio de bienes que interesan especialmente a los países en desarrollo.

Estos factores desfavorables son el resultado de las políticas comerciales que están adoptando los países industrializados en relación con sus compras en el exterior ocasionando a la vez una restricción o intento de expansión de los mercados de los países subdesarrollados en los mercados internacionales.

En Colombia por largos años, vivimos constreñidos por las escasas disponibilidades de divisas extranjeras. Por más que se realizaran esfuerzos para aumentar la acumulación interna de capital, cuando se llegaba al momento de importar los bienes indispensables para mejorar u operar nuestro equipo productivo, la física falta de moneda extranjera se abría como un foso infranqueable. Nos acostumbramos a crecer así, con unas de las tasas de ingresos de divisas per cápita más baja del mundo. Aprendimos a superar la estrechez y sustituimos

importaciones. Años después, pasada la angustia, se discutió mucho sobre las bondades teóricas de esa conducta. Pero en su momento no había alternativas para escoger, teníamos que cuidar hasta el último de los centavos de dólares que podía ahorrarse produciendo cuanto podía fabricarse en el país. La política de sustitución de importaciones debe analizarse en el contexto de su época, cuando llegaban con cuenta las divisas provenientes de unas precarias exportaciones de productos primarios, que todos los días padecían deterioro en su término de intercambio. Pero la disminución en nuestro comercio internacional, la desfalleciente tasa de aumento de las ventas en el exterior y la reducción de las reservas, obliga a pensar en una vigorosa política de fomento a las exportaciones.

La sustitución de importaciones cumplió bien su tarea, creó empleo, ahorró divisas, fue la base de nuestra industrialización, cambió la composición de las importaciones totales, hoy el 86.8% de ellas corresponde a bienes intermedios y de capital, y el resto a artículos de consumo, esto nos permitió obtener grados notables de crecimiento del producto interno y brindó una plataforma sólida para avanzar.

Para ampliar nuestras plantas industriales, obtener economías de escalas y ponerlas a operar más eficientemente, se necesita una demanda mayor. La doméstica se queda pequeña. Debemos

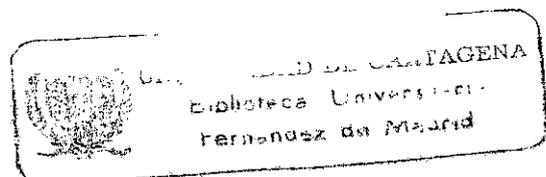
salir al exterior, a la conquista de compradores nuevos, lo cual hace que pasemos de la sustitución de importaciones al énfasis en una vigorosa política exportadora. No es un capricho, es la dinámica natural de las cosas. Representa ventajas incuestionables para la economía nacional, con hondas repercusiones sobre el empleo que es punto clave de toda política económica y social. Es fomento de las exportaciones, viene adelantándose en cuanto se refiere a mercancías. Es preciso abrirle campo a los servicios, de la misma manera que la secuela lógica de la sustitución de importaciones era la apertura de ventas al exterior, el desarrollo lógico del impulso a las exportaciones de bienes debe conducirnos a las de servicios.

En Colombia hasta la fecha los esfuerzos a nivel gubernamental para fomentar las exportaciones han sido meritorios. Facilidades de financiación, incentivos tributarios, nueva orientación de nuestros servicios consulares, asistencia técnica, organización, participación en ferias internacionales, recomendaciones, etc. Sin embargo, los campos enunciados son simples mecanismos que por sí solos no producen el efecto deseado, de no ser completos de una acción decidida del sector privado, el cual en las etapas iniciales, en sus primeros tanteos sobre el mercado internacional tiene por fuerza que tropezar con el gran obstáculo que representa la inexperiencia en la comercialización de sus productos dentro de ese

mercado foráneo por la simple razón de que nuestro proceso de diversificación de exportaciones no es muy fuerte en el mercado internacional, en especial dentro del sector de las manufacturas rígidamente competitivo en el mercado mundial.

La combinación de los esfuerzos de los empresarios de los sectores industriales, agropecuarios y financiero, permitirán una diversificación armónica que consulte todo el potencial de producción de nuestro país. La gran importancia de la diversificación de las manufacturas de exportación, no debe hacer que se descuide la tradición de Colombia como nación agrícola, con una imagen internacional firmemente estructurada en este campo durante tantos años. Los estudios elaborados por el fondo de promoción de exportación sobre posibilidades de exportación de productos agropecuarios colombianos nos muestran las grandes oportunidades que para estos se presentan en el mercado mundial.

Pero la búsqueda de compradores externos no es tarea sencilla. Nunca lo fue, y menos en este momento cuando el mundo entero atraviesa una mala coyuntura. El producto bruto global que en la década pasada había crecido a un ritmo anual promedio del 4,3% a duras penas alcanza ahora el 2%, según los cálculos más optimistas. Con el estatuto cambiario pasamos de una política de estímulos genéricos a las exportaciones a una de estímulos específicos a la exportación en concreto.



128

Gracias a ella se puede hacer énfasis en renglones que ya tienen una ventaja comparativa o que la adquieren al recibir los incentivos. Esto implica la necesidad de un certificado de abono tributario (5) más amplio y flexible que responda agilmente a los desafíos de la competencia y se acomode con prontitud a los vaivenes de los mercados del exterior.

En años pasados se incluyeron productos como flores, hortalizas, cacao, ajonjolí, algodón y cueros, buscando abrir las puertas a las exportaciones agropecuarias y sentar las bases de una agroindustria orientadas hacia otros países. Se crearon las sociedades comercializadoras para que faciliten la solidez de muchos productos y de fabricantes que por sí solo, no podían pensar en ventas más allá de las fronteras. Además, estas compañías le dan a nuestras exportaciones seriedad y estabilidad, permiten que muchos pequeños productores tengan acceso al mercado internacional. De otra manera ni siquiera imaginarían esa posibilidad, por que su tamaño no justifica el esfuerzo de buscar otros mercados, ni les permite sostenerse en ellos cuando se presentan las primeras dificultades. Así mismo se agilizaron notoriamente los procedimientos del plan vallejo al cual se debe una porción importante de las exportaciones no tradicionales.

---

(5) El certificado de abono tributario (CAT) fue reemplazado en Marzo de 1984 por el certificado de reembolso tributario (CERT).

### 3.4 FLUJOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO PROCEDENTES DE BANCOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Han transcurrido cinco años desde la explosión de la deuda externa de América Latina. No en vano, los bancos creadores han logrado recomponer sus economías internas y la pérdida eventual de esos activos ya no los condenan a desaparecer. Bien por el contrario, los deudores han visto pobremente retribuidos sus esfuerzos de ajuste, el duro sacrificio que las circunstancias y el FMI les impusieron para pagar en la moneda de la recesión y el desempleo, y la franquicia de la plata dulce.

Cuando se enfrenta uno a la cifra de más de 400.000 millones de dólares de deuda insoluble e impagable, lo primero que se pregunta cómo pudo acumularse semejante montaña de crédito sobre los hombros de países tan pobres. Entre 1973 y 1974, se produjo el gran shock petrolero que puso en manos de los países árabes una cantidad nunca antes imaginable de recursos monetarios. Los grandes consumidores de petróleo, Estados Unidos, Europa, Japón, registraron niveles de inflación sin antecedentes, lo que obligó a la adopción de medidas monetarias y tributarias de mucho rigor, que a su turno produjeron la más grande recesión económica desde la Segunda Post guerra.

Sin embargo, los árabes gastaban a manos llenas, demostrando hasta dónde suele ser arrogante y disparatado el poder de los nuevos ricos. Pero ya satisfecho todos sus gustos, les queda el problema de buscarle lugar a miles de millones de dólares que no encontraban acomodo en sus estrechos países ni en su delirante capacidad de gasto.

Les pareció de buen gusto comprar empresas y conmovieron las bolsas de valores del mundo, pero descubrieron lo poco entretenido que resulta manejarlas y hasta donde son serios los riesgos que se afrontan en el mundo de los negocios grandes. Así que prefirieron buscar papeles de renta fija que conjuraron la virtud de la seguridad, el halago del rendimiento y el atractivo de la liquidez. Así se encontraron, como por arte de magia los que buscaban dinero y los que lo tenían.

Como dato esencial que tuvo origen en el esfuerzo de los bancos para encontrar deudor, los árabes abrieron depósitos en cantidades inauditas y las proyecciones de sus ingresos futuros hablaban de otras hasta entonces impronunciables. Así la primera parte del negocio bancario, captar, cobraba in sospechada dinámica. Pero quedaba la segunda. ¿A quién prestar esas montañas de dinero? Para comprender todo esto es necesario recordar algunos hechos trascendentales. El primero, que muchos de los depositantes árabes no tenían simpatía política por los centros financieros tradicionales,

que simplemente querían quedar a cubierto de retaliaciones internacionales de cualquier género. Así se explica la irrupción de paraísos bancarios donde se abrieron primero por decenas y luego por centenas, casas de establecimientos crediticios de todo el mundo. Y en segundo término que la competencia no quedó librada a los viejos conocedores del oficio, si no que saltaron a puñados nuevas instituciones bancarias internacionales. Si antes de la crisis petrolera podrían reconocerse 20 a 30 grandes instituciones financieras de los 70 y a comienzo de esta década eran más de 200 los que se disputaban la clientela. Bancos Norteamericanos que nunca salieron de su región saltaron a Europa, a Caimán, a Panamá, Bancos Europeos, Franceses, Ingleses, Españoles, Holandeses y desde luego Suizos, hicieron su estreno en el mundo internacional, los japoneses jugaron su papel y arrastraron colegas Hindúes, Pakistaníes y Chinos a participar en la gran feria. Y era tan amplio el espacio que más de 50 bancos latinoamericanos se establecieron en Nueva York, en Los Angeles, Miami, Londres, París, Panamá, Curazao, Nassau y hasta en el oriente. Recuerdese que la ola crecía al tiempo con la depresión de las economías desarrolladas.

Entonces, era menester encontrar un cliente de muy particulares características: disponible, ávido, generoso y seguro. Disponible, porque no era tiempo de esperar. El dinero

132

quemaba las cajas de los bancos tomadores. Ávido, pues no era negocio de poca monta, sino el mayor que conoció la historia de la finanza. Generoso, como que se trataba de pagar caro y no era asunto para regatear interés ni comisiones, y Seguro, en la medida en que un cliente disponible, ávido y generoso puede serlo.

Fue así como los expertos se dieron cuenta que en América Latina la falta de capital, necesidades postergadas por centurias, planes fantásticos para poner en marcha, audacia ilimitada, ninguna costumbre de desechar ofertas de dinero la convertían en el cliente ideal.

Es así, como el país para poner en marcha sus grandes obras públicas e imponentes proyectos industriales y energéticos, para abrir los mercados comerciales y financieros, para financiar gastos corrientes del horario público recurre al crédito externo. Vale mencionar que la crisis que se presentó en 1982 que produjo un aumento desmesurado de las tasas de interés que contribuyó a que la deuda externa aumentara en una forma desproporcionada, de ahí la imposibilidad de muchos países deudores de pagar sus intereses.

Debe recordarse por último, que la crisis Mexicana ciertamente, afectó el suministro de fondos al país. Particularmente, eliminó ciertas formas de financiamiento, los "avan

ces limpios" a los bancos comerciales y la financiación general para el presupuesto nacional redujo las líneas de crédito comercial para los bancos locales y los préstamos bancarios a las instituciones públicas, y sólo ofreció nuevos recursos cuando el gobierno aceptó su creciente condicionalidad. No obstante la oferta de créditos proveniente del exterior es una de las causas primordiales del aumento de la deuda externa colombiana.

Aparte de consideración de demanda, hay que anotar que antes de iniciarse la crisis en 1982, el sector público contaba con un amplio margen de maniobras, gracias a los cuantiosos créditos pendientes de desembolso que existían, US \$ 3.700 millones en diciembre de 1982. Además, entre 1982 - 1984, la deuda pública con los bancos comerciales aumentó en un 30%, un monto poco sólo más bajo que el crecimiento con la deuda de los bancos multilaterales, bilaterales y proveedores - 36% (Tabla 14). La disminución sustancial de las nuevas contracciones en 1983 US \$ 1.400 VS. US \$ 2.400 millones en 1982 se debió en parte al estricto control de las obligaciones públicas establecidas por el Ministro de Hacienda a fines de 1982, para represar el veloz incremento de la deuda. No obstante, en 1983 las contracciones sólo fueron ligeramente inferiores al promedio del período 1979 - US \$ 1.500 millones, mientras que el programa de préstamos abiertos a mediados de 1983 condujo a contracciones extraordina

rias en 1984. - US \$ 2.600 millones (6).

134

La gran dependencia del sector público colombiano de los bancos multilaterales, bilaterales y proveedores (63% de los préstamos en 1982) aminoró también el impacto de la restricción crediticia. En efecto, estas agencias aumentaron el suministro efectivo de fondos del país, no solamente en la forma tradicional de empréstitos por proyectos sino también mediante el financiamiento de la balanza de pagos bajo las diferentes modalidades (promoción a las exportaciones, desarrollo agrícola, apoyo al sector financiero y reactivación industrial) y por medio de un mecanismo rotatorio manejado por el Banco de la República para acelerar los desembolsos.

---

(6) Estos datos están tomados del Banco de la República, Deuda Externa Colombiana. 1970 - 1984, Bogotá, Abril de 1985

TABLA 14. DEUDAS EXTERNAS DE COLOMBIA  
 1982 - 1984  
 (MILLONES DE DOLARES)

	1982	1984	CAMBIO
I. MEDIANO Y LARGO PLAZO	7.270	9.527	2.257
1. Pública	6.078	8.090	2.012
- Multilateral, Liberal y Proveedores	3.383	4.608	1.225
- Bancos Comerciales	2.656	3.462	806
- Otros	39	20	- 19
2. Privada	1.192	1.437	245
- Sistema Financiero	1.090	1.142	52
- Otros	162	186	60
- Discrepancia Estadística	24	- 109	133
II. CORTO PLAZO	3.338	2.998	- 340
1. Ecopetrol y Carbocol	470	186	- 284
2. Fondo Nacional del Café	380	468	88
3. Banco de la República	2	92	90
4. Otros	2.486	2.252	- 234

FUENTE: República de Colombia, 1985 - 1986 Financig plan, Junio 21 de 1985

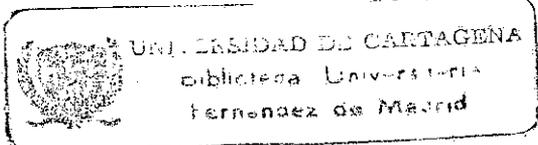
Finalmente, las contracciones con los bancos comerciales en 1984 y el primer semestre de 1985 representaron 32% del nuevo endeudamiento externo, proporción similar a aquella típica de 1982, mientras que comprendían el 63% de los préstamos en las etapas finales de negociación a mediados de 1985.

Haciendo una síntesis de la deuda externa total del país, se tiene que en 1987 el saldo global de todas las obligaciones correspondientes a los prestatarios públicos y privados asciende aproximadamente a US \$ 15.186 millones, de los cuales el 79.5% corresponde al sector oficial y el 20.5% al privado. En 1982 al primero pertenecía el 64.3% y al segundo el 35.6%. (Tabla 15).

137

TABLA 15. DEUDA EXTERNA TOTAL DEL PAIS  
1982 - 1987  
(MILLONES DE DOLARES)

C O N C E P T O S	S A L D O S					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
A. Total Deuda Oficial Externa.	6.232	7.108	8.173	9.105	11.560	12.074
Pública Externa	3.026	3.094	3.367	3.281	4.174	4.091
Entidades Descentralizadas Nacionales	1.419	1.938	2.618	3.150	4.370	4.719
Municipios y Entidades Desc. Municipales	1.031	1.266	1.408	1.774	1.957	2.157
Otros	750	810	780	900	1.059	1.107
B. Deuda Privada Externa	3.450	3.596	3.521	3.415	3.249	3.112
TOTAL DEUDA EXTERNA DEL PAIS ( A + B )	9.682	10.704	11.694	12.520	14.809	15.186



138

En la deuda oficial externa sobresaie ampliamente el crecimiento de las obligaciones del sector descentralizado, la porción del año 1982 se eleva del 14.7% al 31.0% en 1987. Se explica especialmente por el grado de endeudamiento del sector eléctrico y del energético (Ecopetrol y Carbocol). Así mismo, se destaca el crecimiento de los compromisos de los municipios y las entidades adscritas a ellos, pasan del 10.6% en 1982 al 14.2% en 1987. El incremento en la participación fue causado en gran medida por las grandes inversiones de algunas ciudades como la construcción de los puentes en Bogotá, las construcciones del metro en Medellín a través de la Empresa de Transporte Masivo del Valle del Aburrá, así como, el voluminoso endeudamiento que acredita la empresa en energía eléctrica de Bogotá.

### 3.5 EL DESAJUSTE CRECIENTE

Cuando se inició la administración Turbay en 1978, la finanza pública se hallaba en un virtual equilibrio. Para 1982 tal situación había dado un vuelco significativo. En efecto, el déficit del gobierno nacional había llegado al 4.5% de el PIB y el sector público en su conjunto al 8.1%. Los motivos de desajuste fueron diversos.

La administración Turbay aplicó desde el principio un programa de inversión pública claramente expansionista. Esta

139

expansión sólo explica sin embargo, una pequeña proporción del inmenso déficit, otros elementos igualmente relevante fueron las cambiantes condiciones del mercado cafetero mundial, el lento incremento de los ingresos tributarios y la gran expansión de los gastos de funcionamiento.

Las oscilaciones en el mercado internacional obligaron al fondo nacional del café a acumular grandes inventarios desde fines de 1980 y a defender los precios internos del grano. La contracción de los ingresos tributarios del gobierno central, que disminuyeron 9.1% del PIB al 8.0% en 1982 estuvo asociado con la recesión, con la ley de alivio tributario de 1970 y con la incontenible evasión fiscal. Finalmente la multiplicación de los gastos del funcionamiento reflejó una política de expansión menos explícita. Aunque el déficit presupuestal se vio acompañado de un tremendo desajuste en la cuenta corriente, es difícil mirarlo como la razón primordial del exceso de gasto interno. En primer término, el creciente déficit externo dependió en gran medida del descenso del superávit privado. Esto indica a su vez que la demanda agregada mostraba síntomas raros de debilitamiento y por lo tanto, que la política fiscal fue insuficiente para contrarrestar las presiones contraccionistas proveniente de la caída de los ingresos cafeteros y del aumento en las importaciones. El decaimiento de los mercados de importación y de las políticas de composición de la demanda fueron en efec

tó las causas fundamentales de los altos déficit de la balanza de pagos. Las condiciones cambiantes del mercado cafetero exigían un cambio radical de la política externa, para evitar un desajuste cada vez mayor de la balanza de pagos. La administración Turbay no admitió sin embargo, la existencia de un desequilibrio externo en aumento. Por el contrario, las decisiones de política económica se encaminaron más bien a acrecentar el déficit de la balanza de pagos. La concesión de licencias de importación se incrementó hasta alcanzar US \$ 6.000 millones de dólares en 1982, mientras el gobierno ataba el peso colombiano al dólar, en momentos que esta moneda se revaluaba en el mercado internacional. El efecto de tal política fue una apreciación real del peso en el tercer trimestre de 1982, lo cual significó que a mediados de 1982, el precio se había apreciado el 29% con relación al nivel de "paridad" de 1975. Finalmente, el gobierno emprendió un programa de inversión pública intensivos en importaciones. Las importaciones estables, excluido petróleo y alimentos subieron de un promedio anual de US \$ 893 millones en 1980 - 1982 el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos a comienzo de los ochenta tuvo así tres fuentes: En primer lugar, las exportaciones de café disminuyeron en US \$ 700 millones y con una reducción simultánea de otras exportaciones por un valor cercano a los 300 millones de dólares. En segundo lugar, las importaciones aumentaron en US \$ 1.100 millones. El inmenso monto de las

importaciones no reflejó, sin embargo, una expansión de la demanda agregada. Por el contrario, los factores de la demanda se tornaron crecientemente contraccionistas durante este lapso. El auge en las compras externas reflejó la liberación de los controles administrativos, la revaluación y el programa de inversión pública intensiva en importaciones. En términos tradicionales, el origen del incremento en el coeficiente de importaciones fue un sesgo creciente en la composición de la demanda, más que un exceso de gasto en el sentido estricto. Finalmente, como la deuda externa neta del país empezó a agrandarse en un contexto de altas tasas de interés en el mercado internacional, los pagos netos a los factores de la producción del resto del mundo se acrecentaron rápidamente.

El resultado neto de estos desarrollos, fue un sencillito deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El superávit de US \$ 100 millones en 1980 se transformó dos años después en un déficit de US \$ 2.900 millones. Los desequilibrios en cuenta corriente se financiaron con niveles extraordinarios de endeudamiento externo, cerca de US \$ 2.000 millones en 1982. La economía había entrado definitivamente en el patrón latinoamericano de endeudamiento galopante para financiar desequilibrios corrientes y sobrevaloraciones creciente de la moneda, para 1982, la situación positiva que caracterizaba el sector externo dos años antes

se había esfumado. Con desequilibrio en cuenta corriente de US \$ 2.900 millones y el cierre de mercado de capitales internacionales, incluso la firme posición de reservas del país (US \$ 5.300 millones a mediados de 1982) amenazaba con erosionarse a un ritmo vertiginoso.

Sin embargo desde 1980, la economía colombiana ha padecido tres impactos desfavorables proveniente del resto del mundo, que ha obligado a que el país incurra en un desajuste creciente. El primero de ellos fue la caída de los precios del café a mediados de dicho año, pues de un período de creciente inestabilidad en las cotizaciones internacionales del grano, la baja de los precios tuvo dos secuelas diferentes sobre la economía; por una parte redujo los volúmenes de exportaciones, ya que el pacto de cuota se puso de nuevo en vigor en el último trimestre de 1980, por otra parte, los términos de intercambio del país se deteriora en el 18% entre 1981 - 1984. Más tarde, en agosto de 1982 coincidiendo con el inicio de la administración Betancourt, la crisis Mexicana produjo un efecto adverso sobre la oferta de capitales procedentes de las instituciones financieras internacionales. Finalmente, el programa de estabilización adoptado por el gobierno de Venezuela en febrero de 1983, diezmó significativamente los ingresos de divisas, construyendo el comercio legal, las ventas fronterizas y las divisas del turismo y las transferencias de los inmigrantes.

Las respuestas de las autoridades económicas ante la crisis externa fue disímil. La administración Turbay no reconoció la existencia de un desequilibrio externo creciente. Por el contrario las medidas de políticas tendieron más bien a agudizar el desajuste de la balanza de pagos. La administración Betancourt sólo aceptó gradualmente y con renuencia la necesidad de un ajuste del sector externo.

Por dos años, la nueva administración supuso que la recuperación económica y la corrección del desequilibrio externo era un objetivo compatible, dada la fuerte posición de las reservas internacionales del país. En realidad, la necesidad de un ajuste resultó del sector externo sólo se aceptó claramente después de la devaluación Venezolana de Febrero de 1983 y aún entonces las políticas correctivas tardaron algún tiempo en adoptarse. Sin embargo, a mediados de 1984, el gobierno dio un vuelco total en su concepción hacia un programa ortodoxo de estabilización en el cual el manejo de la demanda y la rápida devaluación se combinaron con una liberalización de las prácticas comerciales.

Al concluir 1985, la balanza comercial registraba superávit por primera vez desde 1980, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se había rebajado a un 3.7% del PIB, y las reservas internacionales mostraban un incremento de US \$ 267 millones para el año de 1985. Colombia había

144

sorteado con éxito una de las situaciones externas más delicadas, sino la más de su historia económica reciente en medio de un entorno internacional adverso y enrarecido. Tal vez desde la gran crisis no se tenía noticia de unas condiciones económicas mundiales deterioradas.

En 1986, las perspectivas externas de corto plazo parecía despejada. Si bien la bonanza cafetera no alcanzaba la magnitud prevista al iniciarse el año y existía una enorme incertidumbre sobre la evolución de los precios internacionales en 1987, los reintegros de café experimentaban un aumento del 60% con respecto a los de 1985 y la deuda del fondo nacional de café se había rebajado sustancialmente. La cuenta corriente de la balanza de pagos por su lado arrojaría un superávit del orden de US \$ 500 millones. El esquema de "monitoría" con el Fondo Monetario llegaría a su fin el 31 de diciembre de 1986, tal como se había acordado en un principio. Se preveía, además, que el incremento de las reservas internacionales en 1986 superaría los US \$ 900 millones. Con todo, la necesidad de una agresiva política de promoción de exportaciones emergía, otra vez, como indispensable para evitar situaciones externas difíciles hacia el fin de la década del ochenta, en vista de la presión que ejercerá sobre la balanza de pagos la cancelación de la deuda externa del país en los años por venir.

En síntesis, al concluir 1986 el ambiente que se respiraba con respecto al porvenir económico de Colombia era de un sano optimismo. En influyentes círculos privados se consideraba que el año terminaría en forma satisfactoria y que las perspectivas para el año de 1987 eran favorables, siempre que continuaran eliminándose los desajustes macroeconómicos y se evitarán los errores del pasado. La nota de preocupación, sin embargo, tenía que ver con la vulnerabilidad de los ingresos por concepto de exportaciones ante la circunstancia nueva de unos índices elevados de servicio de la deuda externa del país.

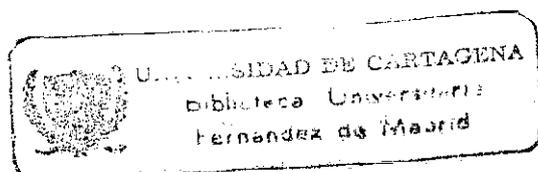
#### 4. LAS NUEVAS CONDICIONES DE LA DEUDA Y EL FMI

El marco de referencia de la deuda externa se ha modificado en forma acelerada. Muchas de las peticiones formuladas hace algunos años hoy en día son una realidad. Las condiciones de la refinanciación de la banca privada han mejorado notablemente. La influencia del Fondo Monetario Internacional se ha debilitado. La tasa de interés internacional descendió y la actitud de la comunidad financiera internacional con relación a las soluciones de la deuda se han hecho más flexibles. Y todavía faltan por verse y decirse muchas cosas sobre la materia. La crisis del endeudamiento dejó huellas en el orden económico internacional y continuará pesando por mucho tiempo en las economías de la región.

##### 4.1 EL PROBLEMA DE CAJA

Los países de la región, tal vez con excepción de Bolivia y Perú, lograron ajustar las economías para atender las obligaciones de la deuda. Los riesgos de una moratoria generalizada desaparecieron. En realidad, el problema contable de

la deuda externa está próximo a resolverse, en el sentido que los países han logrado generar los excedentes de divisas para atender sus obligaciones con los acreedores. Este resultado ha sido posible gracias a la transformación que ha experimentado el orden económico internacional. El problema ha dejado de manejarse dentro de las drásticas terapias del FMI. Argentina adoptó un programa heterodoxo para combatir la inflación que no fue inicialmente del agrado del Fondo, pero a la postre éste terminó por aceptarlo, Brasil se retiró del programa de Stan-by del Fondo y ha seguido una política económica dictada por sus realidades. Por último las tasas de interés internacional descendió y los bancos no tuvieron más opción que asumir parte del costo del ajuste. Hoy en día los plazos y los márgenes son más favorables que los prevalecientes antes de la crisis. Las severas políticas de ajustes adoptadas por los países deudores y las transformaciones del orden económico internacional modificaron radicalmente el marco de referencia de la deuda externa." El problema de caja está casi resuelto, en el sentido de que la mayoría de los países han logrado cumplir sus compromisos con los acreedores. Sin embargo, el problema económico de largo plazo continúa vigente los bajos niveles de inversión registrados durante la primera parte de la década y las altas erogaciones de la deuda limitan seriamente la capitalización requerida para recuperar las tasas de crecimiento del pasado.



#### 4.2 MONITORIA COLOMBIANA.

La política de endeudamiento del país no se ha ajustado a las realidades cambiantes. En este campo se ha estado en la penúltima moda. Así lo sugiere el programa de monitoría suscrito entre el gobierno anterior y el FMI para obtener el préstamo de US \$ 1.000 millones en la banca internacional. A la postre los compromisos resultaron más drásticos y severos que los adquiridos en el pasado bajo los acuerdos de Stan-by y que los firmados por otros países, así la economía colombiana ha tenido que someterse a una liberación obligada del sector externo y del sector financiero.

El ejemplo más diciente de esto se encuentra en las disposiciones financieras dictadas por la administración anterior. Esta luego de intentar toda clase de procedimientos de mercado para reducir la tasa de interés. Terminó controlándolas por mecanismos administrativos. No obstante que estas medidas provocaron una reducción de 7 puntos porcentuales de la tasa de interés en tres meses, ellas se modificaron súbitamente a mediados del año el sacrificio de la política económica no se reflejó en las condiciones del crédito jumbo. No es muy cierto eso de que los recursos son frescos. En muchos aspectos se trata de una refinanciación disfrazada, como lo demuestra el hecho de que los fondos se destinan en buena parte a amortizar las deudas de las empresas mineras y eléctricas.

cas. Lo más grave es que las condiciones son inferiores a las obtenidas en otros países. El crédito jumbo se contrató con un plazo de nueve años, margen de financiación de 1.5% y múltiples comisiones de compromiso. En cambio, México logró un préstamo similar con un plazo de doce años, margen de 1.3% y sin comisión de compromiso y como si fuera poco consiguió reprogramar parte de la deuda con plazos hasta de 20 años. El caso más diciente es el de Brasil que a pesar de apartarse del acuerdo de Stan-by con el FMI refinanció préstamos con plazos más favorables que los de Colombia tal como lo señaló el Presidente de la República Doctor Virgilio Barco Vargas, el país no derivó claros beneficios del sistema de monitoría. Los condicionamientos de la política económica no se compensaron con mejores términos de financiación. El afán de formular un acuerdo distinto al tradicional resultó en un marco inflexible que no ha permitido obtener las ventajas de la evolución del orden económico internacional.

#### 4.3 PROBLEMA ECONOMICO

El problema económico de largo plazo de la deuda dista mucho de estar resuelto. El servicio continúa representando una enorme proporción de los ingresos de exportaciones de América Latina.

La salida de capital le significará una reducción notoria de los fondos disponibles para la capitalización. Así, la tasa de inversión de la región, luego de colocarse por encima de 20% al final de la década del 80, ahora no llega al 18% en tales condiciones difícilmente se podrá recuperar los ritmos de crecimiento económico registrados en los decenios del 60 y del 70. Afortunadamente no se divisa un marco confiable para resolver el problema de largo plazo. De un lado, la reducción de la exposición de la banca internacional en América Latina es un hecho irreversible. Su política está orientada a reducir los préstamos nuevos a la región a actividades comerciales y dedicar los pocos préstamos de largo plazo a los países asiáticos. De otro lado, la propuesta del plan Baker no se ha concretado y los recursos destinados a tal propósito no deja de ser marginales dentro del tamaño de la deuda. Adicionalmente, los préstamos estarían acondicionados a la introducción de los llamados cambios estructurales cuyos verdaderos significados y alcance se desconocen.

La experiencia inicial con este tipo de endeudamiento no ha sido satisfactoria, dentro de la nueva modalidad, el banco mundial le concedió al país un préstamo para la agricultura y lo acondicionó a una serie de determinaciones para abrir el sector externo a la competencia mundial. A poco andar se ha visto que estas exigencias no se ajustan a la realidad

del país y de la economía mundial. El debilitamiento de la intervención del estado en el sector acentuaría aún más las desventajas con relación a Venezuela, que no ahorra ningún procedimiento para subsidiar la producción agrícola. La movilización generalizada de la agricultura hacia la exportación se enfrentaría a serias dificultades en un momento en que los precios mundiales de los alimentos se encuentran postados. Así, la fórmula mexicana de ligar el servicio de la deuda al precio del principal producto básico de exportación es especialmente atractiva para Colombia, porque corregirá muchos de los fenómenos perturbadores generados por la inestabilidad del precio del café. Por último el país deberá afrontar las secuelas de largo plazo del endeudamiento dentro de un esquema encaminado a elevar el ahorro y mejorar su canalización hacia las actividades productivas.

#### 4.4 LOS EMPRESTITOS. ¿ HACIA DONDE SE CANALIZARON ?

##### 4.4.1 Las Grandes Obras

Colombia siempre ha tenido el complejo de la falta de capital, que ha obligado al gobierno a recurrir al endeudamiento externo para suplir su deficiencia de acumulación interna de capital.

Con los flujos de financiamiento externo procedentes de ban.

cos comerciales e instituciones financieras internacionales, el gobierno nacional se planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo no intentar las grandes empresas; Cómo no redimirnos para siempre; Cómo no adelantar de una vez el reloj de la historia; Desde el subdesarrollo a la riqueza? el país quiso hacerlo todo de una vez. Probablemente con razón muy otra fuera de juicio sobre las que se han llamado obras faraónicas, si la economía universal hubiera mantenido más o menos estables las grandes líneas de su desenvolvimiento desde el Plan Marsall. Todo lo que se hizo estuvo fundado en un gran ritmo de crecimiento económico y en la prolongación por decenios de la crisis energética desencadenada en 1973. Colombia acometió un gigantesco plan de obras públicas, hizo Chingaza, Chivor, Mesitas, San Carlos, Playas, Betania, El Cerrejón, y algunas cosas más. El país en la medida de su ambición y su tamaño ejecutó grandes obras, que ahí están. Existen y eventualmente producen. Sólo que emplazados en un mundo distinto del que las esperaba según las proyecciones de entonces. Colombia lleva a costas su superávit y vende el carbón a precio de quiebra.

Legitimamente invertidos en proyectos ambiciosos pero sanos, a juicio de los acreedores y no sólo, como hoy se dice, que algún día, cuando el mundo cierre este ciclo depresivo, serán rentables mientras hoy afligen con su peso las débiles espaldas de este país, demasiado injustas para soportarlo.

Colombia ante la porción de su deuda, harto significativa. Los acreedores debieran ser más respetuosos y comprensivos, por lo menos, como lo fueron cuando abrieron sus bolsas con estos destinos. Sin embargo, Colombia ha sido considerada por la comunidad económica internacional como una excepción a la regla del desajuste y malos manejos que han caracterizado a los países de América Latina desde fines de la década pasada. El país ha registrado en efecto menores coeficientes de endeudamiento externo, desequilibrios fiscales más modestos y un comportamiento más favorable del ingreso por habitante en comparación con la mayoría de las naciones vecinas. Tal situación refleja, a su vez, tanto una tradición de manejo económico prudente que incluye una gran experiencia con el régimen de minidevaluaciones, el control de cambios, el control de importaciones y la promoción de exportaciones como unas condiciones externas favorables en la segunda mitad de la década de los 70 que le permitieron enfrentar la crisis de los 80 con una posición incuestionablemente sólida de endeudamiento externo neto.

Sin embargo, al igual que otros países de la región, Colombia ha experimentado un deterioro externo e interno sustancial. En la primera mitad de los 80. Más aún, su economía ha pasado por las fases típicas de la crisis Latinoamericana con un rezago de dos a tres años.

#### 4.4.2 La Apertura de las Economías

Desde el comienzo de la década del 60, el país se decidió por un modelo económico de corte cepelino, vale decir, buscando su industrialización al amparo de un resuelto proteccionismo aduanero e incluso cambiario.

La nueva coyuntura permitiría romper esos marcos vetustos y abrir las economías para hacerlas más competitivas y dinámicas. Era lo que recomendaban las agencias internacionales con el FMI a la cabeza, y lo que propugnaba el catecismo neoliberal, triunfante por aquellos años. Pero no fue el comercio el único causante del endeudamiento en la apertura, fueron también los cambios que abiertos de par en par no sólo permitieron sino incitaron y casi forzaron el endeudamiento externo de las empresas.

Las inversiones públicas y las importaciones crearon importante dinámica adicional en la economía que movió a la búsqueda de oportunidades y negocios nuevos, pero como las inversiones públicas y los créditos externos suponían una seria presión inflacionaria, el gobierno contrajo en lo posible la actividad bancaria interna. Al propio tiempo, la mayor demanda privada y pública, más el carnaval financiero que empezaba, habían encarecido significativamente las tasas de interés. El dinero era caro y escaso, pero barato y abundantísimo en el

155

exterior. Era barato porque las tasas conservaron hasta 1977 y 1978 algo de su tradicional modestia. Pero además, porque viéndose llenos de divisas y en peligro de inflación, el gobierno se dedicó a revaluar la moneda, pero no sólo se revaluaba sino que se afirmaba que nunca se devaluaría.

En Colombia, todavía resuenan las palabras de EDGAR GUTIERREZ CASTRO (7) declarando anatemas que al hablar de devaluación: ya se veía tras la espesura la figura del Fondo Monetario Internacional; así pues, estimulado por la oferta y casi obligado por el gobierno, los empresarios acudieron al crédito que tan barato se les ofrecía.

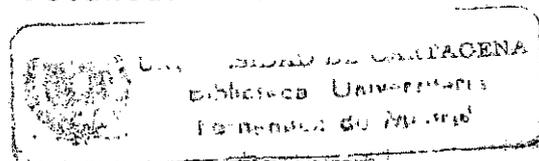
De la financiación al comercio exterior y del crédito empresarial directo, bien puede quedar hoy pendiente otro centenar de miles de millones de dólares en deuda por pagar.

#### 4.4.3 El Alto Incremento del Fisco

El gobierno resolvió en lucir su paso por la historia con mucho gasto que llamaban por supuesto "Social", palabra que todo lo absuelve y condena y como los recursos eran tan escasos

---

(7) Edgar Gutiérrez C. Ministro de Hacienda en el gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas.



como siempre acudían a los prestamistas, éstos con una alta disponibilidad de dinero que sabrá Dios con que criterio prestaban lo que le pidieran para expensas de funcionamiento. Desde todo punto condenable la actitud del acreedor, sabiendo que su dinero iba con destino improductivo. ¡Mire que no recibir préstamos cuando lo ofrecen! Como si fueran tantas las oportunidades de mejorar la educación, la salud, el empleo y la seguridad de estos países pobres!

Pero basta de conjetura. A ciencia y paciencia de los prestamistas el país se endeudó en gran parte para financiar su presupuesto ordinario.

Se puede concluir que la bondad de la aplicación de un programa de austeridad en el gasto para el caso de Colombia, radica en que la decisión de adoptarlo, se presenta cuando aún es manejable el valor del déficit fiscal. Cada año que pase, si no se restringen gastos con el aumento vertiginoso de los gastos por servicios de la deuda pública y externa, será más difícil tratar de cerrar la brecha de desequilibrio fiscal y drásticas serán las medidas de sacrificio de gastos que deban adoptarse.

Si continúa expandiéndose el gasto público, su efecto no solamente ampliará a mayores valores el desequilibrio fiscal vigente, sino que tenderá a elevar sus tasas de interés internas, por la relación que existe entre el total de recursos monetarios disponibles para ahorro en la economía y la competencia

que por ellos establece el sector privado y el público. 157

Y siempre Colombia se verá abocada a acudir a una mayor demanda por financiamiento externo.

#### 4.4.4 Dinero para Pagar Intereses

Aquellas tres grandes obras de infraestructura, apertura de los mercados financieros y comerciales y gastos ordinarios de funcionamiento del Estado, fueron las fuentes primigenias del endeudamiento. Pero vino a dar su aporte decisivo otra con la que nadie contaba: la tasa de interés.

Si en los 30 años anteriores se mantuvieron en promedio anual del 4% al 7% en 1978 a hoy se duplicaron, cuando menos llegando hasta el estafalario 20% anual. Los países ricos y prestamistas, para combatir la inflación y los Estados Unidos para manejar su déficit fiscal y comercial se lanzaron a ejercer presión sobre el precio del dinero produciendo así unos devastadores resultados en la economía del país. Cuando la tasa aumenta, el empresario no pide crédito pero cuando ya lo pidió y no puede pagarlo tiene que elegir entre pedir más o afrontar la bancarrota. Esto último que es lo valeroso y lo sano, nunca se hace. El síndrome de quebrado que vale para todos, se expresa en una sucesión de actos nerviosos de supervivencias, contrarios a toda realidad económica que dan

resultados mientras que al acreedor lo permite o lo estimula.

Con Colombia la banca fue particularmente laxa. Creyó que la rotación de los créditos a base de nuevos e indefinidos préstamos se seguiría para siempre, hasta que llegó aquel octubre de 1982 cuando se presentó la crisis.

El encarecimiento de la tasa de interés hecho externo, insuperable y sobreviviente como para tipificar la llamada teoría de la imprevisión, valía miles de millones de dólares. Es un dinero que se debe, sin haberse recibido. Es el precio de una deuda anterior que se multiplicó como resultado de una política macroeconómica que impulsaron los países acreedores. Hoy después de que ha corrido tanta agua bajo los puentes, nadie recuerda ese hecho trascendental y crucialísimo pero que es parte vital de esa historia que tanto agobia al país.

#### 4.5 REAJUSTE FMI

El enfoque ortodoxo de la causa y del proceso de ajuste si que atribuyendo al dinero un papel central o si se quiere, continúa siendo esencialmente monetarista. Según él, no puede haber inflación ni déficit insostenible en la balanza de pagos sin que haya existido, con relación a la demanda de

saldos monetarios, una oferta excesiva de dinero. Esto no quiere decir que se desconozca la existencia de otros factores causales, por el contrario, a la fuente del crecimiento desmedido del dinero, que suele ser el déficit del sector público se le asigna en muchos casos un papel protagónico fundamental. Pero se sostiene, en principio, que ningún factor no monetario puede generar inflación ni desequilibrios externos por sí solos, independientes del comportamiento de las variables monetarias, se admite no obstante, la posibilidad de que el tipo de cambio real pueda declinar por debajo de su nivel de equilibrio, lo que originaría déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos aunque no necesariamente en el saldo global, pero ello también sería el resultado de una creación excesiva de dinero.

Dentro de este contexto riguroso se prevén tres tipos de políticas para orientar el proceso de ajuste: restricciones del crecimiento de los medios de pagos; limitación del gasto deficitario del sector público; y modificaciones en los precios relativos sobre todo el tipo de cambio real.

Las primeras medidas favorecen la desaceleración de la inflación, así como el restablecimiento de una relación sostenible entre el gasto interno y el ingreso gracias a sus efectos depresivos sobre la demanda interna. Se espera obtener este resultado no sólo por el descenso de las importaciones sino

160

con el aumento de las exportaciones, pues al restringirse la demanda interna, se librarían bienes y servicios para el mercado externo y se deprimiría la rentabilidad de las ventas internas. Al mismo tiempo, la restricción monetaria aumenta la magnitud del déficit externo que puede financiarse en la medida en que el alza de las tasas internas de interés fortalezca la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Por su parte, la contracción del déficit de sector público cumple también otro propósito: evitar que en las condiciones de restricción monetaria, el sector público monopolice el crédito bancario en desmedro de la inversión privada. Por su parte, la modificación de los precios relativos que implica el alza del tipo de cambio real contribuye a disminuir tanto el desequilibrio externo como el interno, al desviar el gasto interno de las importaciones y los bienes y servicios exportables y alentar la resignación de los factores de la producción en favor de los sectores productores de bienes y servicios comercializables. También la modificación cambiaria puede complementar los efectos depresivos de las políticas monetaria y fiscal. Además, los ajustes cambiarios suelen acompañarse con políticas que influyen sobre otros precios relativos, como los sueldos y salarios reales y la tasa real de interés, para reforzar el efecto de un alza del tipo nominal de cambio.

El enfoque ortodoxo se opone a la introducción de medidas, como aranceles y controles, que afectan los movimientos de capi

tales y de precios que restrinjan el ámbito del mercado para efectos de la política de ajuste, tanto por considerar que no atacan el problema de raíz como por estimar que pueden perjudicar el bienestar interno. Así mismo, se argumenta que las medidas que coartan el libre comercio socavan las bases de la prosperidad internacional.

A manera de referencia hay que señalar que tanto el Fondo como el Banco Mundial, ahora menos que antes, al enfocarse los problemas estructurales y el fortalecimiento por el lado de la oferta, se basan en la conocida interpretación neoclásica del sub-desarrollo: las políticas económicas internas inadecuadas o equivocadas al volverse crónicas, deforman las estructuras de la economía, lesionan su capacidad y en caso externos, la dejan inermes para responder de manera eficaz a la coyuntura cambiante de la economía internacional.

Se advierte que el financiamiento externo no ha alcanzado una magnitud compatible con un ajuste eficiente, es decir, no ha sido suficiente para financiar aquella proporción del déficit en cuenta corriente atribuible a factores externos transitorios. Dicha insuficiencia no solamente se refiere al financiamiento que presta el Fondo sino también al proveniente de otras fuentes.

Para sustentar procesos de ajuste claros y consistentes, ha sido siempre preferible lograr financiamientos suficientes, oportunos y otorgados en condiciones favorables, para cubrir los déficits causados por deficiencias del funcionamiento del sistema financiero y comercial externo, lejos del control de estos países que otro tipo de créditos. Este problema, refleja el hecho que el procedimiento empleado para determinar las cuotas de los países al Fondo no se vincula adecuadamente con los criterios de eficiencia. Sin embargo, la insuficiencia del financiamiento externo también tiene que ver con la lentitud con que se reacciona a las crisis económicas.

Hay que anotar que las facilidades cómplices de la deuda externa fueron las nuevas políticas de créditos de plazo corto y tasas de interés variable, para financiar proyectos sin mayores estudios ni garantías, debido a la emergencia bancaria internacional del exceso de liquidez originado en los petrodólares acumulados a partir de la crisis petrolera de 1973. Se critica mucho la actitud del gobierno del Doctor Belisario Betancur Cuartas por adquirir compromisos con el FMI y aceptar las imposiciones de las monitorías y otros requisitos complementarios de la liberación comercial que le hicieron perder al gobierno colombiano libertad de negociación y de maniobra financiera.

#### 4.6 LA DEUDA Y SUS DOS FACETAS

La discusión sobre la deuda externa, lo mismo que su correspondiente estrategia se han venido revitalizando a partir de la moratoria de intereses unilateralmente decretada por el Brasil. Ahora se ven con mayor claridad las dos facetas de la deuda: la económica y la política.

El problema está en que los hombres de negocios, los bancos y los gobiernos del sistema capitalista ven con horror el predominio del aspecto político en el tratamiento de la deuda externa. Fidel Castro, por su lado, y todos los movimientos inconformes sociales y de izquierda se sienten correspondidos con las posiciones de independencia política, como las del Brasil, Perú o Ecuador, que asuman los gobiernos de los países latinoamericanos frente a la deuda externa.

##### 4.6.1 Solución Económica.

La radicalización de la posición política frente a la deuda externa puede llevar a oscurecer o a olvidar y despreciar las alternativas económicas del problema.

En este sentido se hace cada vez más difícil la negociación bilateral de la deuda externa. No existen mecanismos multinacionales que puedan proponer la justa y deseada negociación

colectiva o panorámica de la deuda externa dentro de parámetros amplios que sirvan de bases a los arreglos particulares de país a país y de empresas a entidades financieras internacionales. Teóricamente algunos organismos panamericanos como la OEA, podrían servir para este propósito pero no se utilizan en este sentido por la gran dominación que en ellos ejerce la parte interesada en presentar exclusivamente el punto de vista de los acreedores más ortodoxos: los Estados Unidos.

Al margen de esta ortodoxia mercantil se han presentado algunas alternativas o soluciones económicas viables y diferentes a las planteadas por las políticas de ajuste del FMI de la banca privada. La estrategia globalista de reajuste no ha resultado eficaz por las presiones de demanda de divisas de los países comprometidos en amplios programas de desarrollo y por otro lado, han desatado efectos contraproducentes de desempleos y de parálisis de las inversiones.

#### 4.6.2 Canjes o Swaps

Los SWAPS tienen distintas modalidades que es un simple acuerdo entre dos o más partes para intercambiar activos de diversas formas según los distintos cálculos de liquidez y solidez que las partes le vean a estos activos, ofrece muchos módulos de flexibilidad para llegar a nuevos acuerdos sobre SWAPS de

intereses y del capital principal con los acreedores, y otras compañías interesadas en convertir en inversiones futuras los documentos de deuda externa con descuento o con perspectivas de valorización a mediano y largo plazo.

Dentro de estas soluciones heterodoxas en marcha, citemos la reciente propuesta del grupo American Express para convertir 100 millones de dólares de la deuda externa Mexicana en acciones de hoteles de turismo en ese país. En este arreglo los bancos acreedores acordarían con el American Express y las Empresas hoteleras mexicanas en recibir en pago 100 millones de dólares de deuda, 100 millones de dólares en acciones. Esta propuesta tropieza con los límites de la legislación bancaria norteamericana sobre inversiones no financieras de los bancos en compañías industriales o comerciales.

El American Express propone que las inversiones en nuevos hoteles se hagan conjuntamente entre el gobierno mexicano y grupos particulares. Otra propuesta heterodoxa sería la de 28 bancos japoneses de comprar documentos de deuda externa de los países del tercer mundo, y particularmente latinoamericanos. En estas operaciones los bancos acreedores emitirían certificados o bonos de deuda externa que el grupo japonés de 28 bancos compraría con un descuento que inicialmente sea calculado entre 30% y 40% de su valor nominal.

La Corporación Japonesa encargada de realizar estas operaciones se domiciliaría en las Islas Caimán bajo la razón social JBA Investment Inc. El coordinador de este grupo es el Fuji Bank Ltda. La contraprestación para los bancos acreedores que perderían con el descuento sería la de poder llegar a un acuerdo con las autoridades fiscales norteamericanas para llevar esta deuda a sus libros como incobrables y como pérdidas en P y G.

#### 4.6.3 Arreglos de Intereses

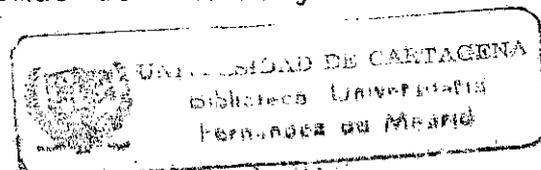
Dentro de las modalidades SWAPS de arreglos de intereses una muy viable es la conversión por canje con una empresa interesada de intereses fijos por interés flotantes. Si la parte que recibe los intereses fijos considera que éstos sufrirían una desvalorización futura en términos reales, estaría dispuesta a cambiarlos por intereses flotantes partiendo la diferencia de pérdidas o de ganancias en las fluctuaciones de la tasa de interés en términos reales. El manejo flexible de estos cajas de intereses que existen en los contratos llamados FRA (Forward Rate Agreements) y que consisten, justamente en partir la diferencia de fluctuaciones de interés sobre determinado nivel fijo para que el deudor no pierda todo si el interés sube, si apenas la mitad, y para que el acreedor no pierda todo si el interés baja, si no apenas una mitad.

#### 4.6.4 Nuevos Mecanismos

Las soluciones económicas al margen de los acuerdos ortodoxos sobre deuda externa exigidos por el FMI y sus banqueros, lo mismo que las medidas políticas que han tomado algunos gobiernos para limitar sus pagos de deuda externa, no demuestra que el problema ya se salió de los parámetros convencionales y de sus correspondientes mecanismos institucionales.

Recordemos que el FMI y Banco Mundial surgieron en el albor de la segunda postguerra como canales de distribución de dólar que abundaba en norteamérica a los países de Europa y del resto del mundo que tenía una tremenda escasez de dólares para atender su insaciable demanda de equilibrios, mercancías y alimentos en el único país que estaba en esos momentos en capacidad de surtir el mercado. Ese país era los Estados Unidos que se comprometió a través de estos organismos internacionales a resolver la situación desesperada de escasez de dólares del mundo en la postguerra.

La situación de la deuda externa está replanteando la necesidad de un nuevo acuerdo internacional como entonces en 1944 se convino en Bretton Woods. Pero esta vez la consideración principal no sería tanto la de afianzar el predominio del dólar en el mundo, sino de resolver con equidad dentro de la nueva justicia social, los problemas de hambre y desarrollo



del tercer mundo. Un Banco Mundial de refinanciación con nuevos instrumentos de canjes y fondos mutuos, y con capacidad de comprar y vender documentos de deuda externa y de canjearlos en operaciones SWAPS con toda clase de intermediarios interesados y de comprar y vender certificados de futuros de exportación y de convertir deudas de corto a mediano y largo plazo y de organizar otras operaciones financieras flexibles y equitativas entre deudores y acreedores, a cualquier nivel, un proyecto político-económico necesario y urgente.

El problema de la deuda externa hay que tratarlo integrando sus dos facetas: la económica y la política en una nueva moneda internacional serán los títulos canjeables del nuevo Banco Multinacional propuesto. Una pura solución política no es viable ni aconsejable. La solución económica estricta ya ha demostrado que es desastrosa para los países deudores como Colombia. De ahí los fracasos del FMI, del plan Baker y de las nuevas propuestas del BID. La solución política absoluta tiende a convertirse en demagogia retórica de rápido desgaste de opinión. Queda solo pues, la solución política-económica de crear un nuevo Banco Mundial de refinanciación, que en realidad sería un banco de refinanciación y reorganización mundial del sistema financiero.

#### 4.7 PERSPECTIVAS

El panorama para los años siguientes estará influido por la evolución reciente del mercado cafetero particularmente ante la situación generada por la suspensión de las cuotas de exportación dentro del convenio internacional del café, que obliga a los países productores miembros a actuar en un mercado libre. Un resultado inmediato de esta suspensión ha sido la acentuación en la caída de los precios internacionales que podría en parte compensarse con un aumento en el volumen de exportación y de esa manera hacer menos drástica la reducción en los ingresos por exportaciones del país. En cuanto a los precios del carbón y petróleo seguirán en niveles moderados, si bien se logrará avance en el volumen de exportación. Se espera también que la producción nacional de oro regrese a los niveles de años anteriores. En esta situación, las importaciones seguirán manejándose con cuidado dentro de un marco discrecional, por esta razón, la balanza comercial seguirá siendo positiva, aunque menor que la del año precedente.

Por su parte, el servicio de la deuda externa y la remisión de utilidades mostrará tendencia moderadamente creciente ante el mayor volumen de deuda e inversión con lo cual se mantendrá un egreso neto, ligeramente superior (13.5%) al de 1985. Las transferencias que en 1986 fueron considerables en parte debido al retorno de capitales y a la ayuda inter

nacional con ocasión de la tragedia del Nevado del Ruiz, se redujeron en 1987 o bien continuarán por encima de sus niveles tradicionales.

El movimiento de capitales, igualmente será menos dinámico en razón a que se anticiparon algunos desembolsos del crédito "jumbo". Este factor, conjuntamente con lo anotado para la cuenta corriente determinará que se genere una ligera reducción de las reservas internacionales, cuyo nivel sin embargo, seguirá siendo suficiente para respaldar la solvencia financiera del país y el oportuno suministro de divisas requerida para las importaciones y el servicio de la deuda.

A mediano plazo, la política de ajuste y sus resultados iniciales permitirá sin duda, restaurar el equilibrio de la balanza de pagos, controlar el déficit fiscal y conducir al país a recuperar su dinámica productiva en la segunda mitad de la actual década.

Como es claro, el sustancial incremento de los ingresos permitirá al país pagar holgadamente su deuda externa y aumentará su capacidad de recibir nuevos recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo económico y social. De igual modo, permitirá un flujo de importaciones adecuado, según los requerimientos de la economía, guardando una debida proporción con el producto interno bruto (PIB). Su dinámica,

por tanto, estará determinada por el ritmo del crecimiento económico.

Es importante señalar que a partir de 1986 el país no ha necesitado importar crudo y además, como resultado del incremento en su capacidad de refinanciación, disminuirá su importación de gasolina. De otro lado, se espera que las compras internas de petróleo a empresas extranjeras se estabilicen, lo cual implicará una liberación de recursos para importar otros bienes intermedios y de capital.

Se estima que la balanza comercial continuará siendo positiva el resto de la década y hacia finales de la misma se situará en niveles cercanos a los US \$ 1.200 millones, suponiendo un contexto de normalidad en el mercado mundial del café. Sin embargo, la balanza de servicios continuará siendo creciente deficitaria como reflejo de los intereses previstos de la deuda externa y del aumento de las remisiones de utilidades y dividendos de las inversiones extranjeras. Sin embargo, este comportamiento se compensa con los positivos resultados de la cuenta de bienes, con lo cual, la evolución de la balanza de pagos a mediano plazo puede considerarse favorable. Las reservas internacionales netas no registrarán incrementos desde 1987 hasta 1989, dado que las necesidades de financiamiento se reducirán sustancialmente después de 1987.

De acuerdo con estas proyecciones el país podrá mantener el crecimiento de las exportaciones y, por ende, facilitar la expansión de la producción y el empleo, en tanto que reducirá su dependencia de los préstamos externos.

Se estima que el total de la deuda externa aumente en promedio menos del 4% por año durante 1985 - 1990 comparado con el aumento de 15% anual en el período 1981 - 1984. De otra parte, el énfasis recaerá en préstamo de entidades oficiales tales como el Banco Mundial y el BID. Los esfuerzos del gobierno están orientados hacia el logro de estos objetivos mediante el fortalecimiento del sistema financiero y la continuidad de las políticas fiscales y monetarias, lo cual mantendrá un sano sector público y financiero y estimulará la expansión de sector privado.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Definitivamente no se puede ocultar que el país se reafirma como una economía dependiente de las políticas que ha implementado a través de los últimos años.

La coyuntura de recesión general de la economía, la penuria de la situación cambiaria y la consecuente quiebra virtual del fisco estatal, han sentado las bases para la intervención de los organismos internacionales que dominan nuestra economía y es así como la deuda externa colombiana crece cada día por nuevos préstamos, por mayores intereses, por cuotas que no se pagan, por vencimiento que no se cumplen, por moratorias forzadas con el ánimo de mejorar la situación de la balanza de pagos. Se creyó en 1984 y hasta no hace mucho que ese dominio tan destructor había por lo menos perdido algo de su virulencia, gracias a renegociaciones que hacían menos gravoso mantenerlo contento y permitían a los banqueros acreedores registrar algunos ingresos en sus libros, así no fueran por pagos de capital sino apenas por intereses, que son, al fin y al cabo, los más importantes para sus utilidades.

Aunque la deuda externa es más pequeña en comparación con su economía que la de otros países en desarrollo, la deuda ha aumentado bruscamente y la relación del servicio de la deuda se ha duplicado en los últimos cinco años. El personal del Fondo estima que hay margen para aumentar la financiación extranjera, pero sin perder de vista que los empréstitos adicionales deben ceñirse a ciertos límites para que la carga del servicio de la deuda no sea inmanejable.

Por lo anteriormente señalado, el pronunciado déficit en la cuenta de servicio, aproximadamente US \$ 1.900 millones en 1986 se debería mantener durante el resto de la década. Ello quiere decir que si se busca una cuenta corriente relativamente equilibrada o inclusive superavitaria, el resultado recaería principalmente en la balanza comercial. En ella, dadas las perspectivas inciertas en los precios del café, el carbón y el petróleo en el corto plazo; se debería mantener un considerable esfuerzo exportador en los productos no tradicionales, como también continuar con el proceso selectivo de sustitución eficiente de las importaciones.

Si bien la situación del país en el frente externo al terminar 1986 y al comenzar 1987, es ampliamente satisfactorio, índices de servicio de nuestra deuda externa siguen siendo elevados máxime si se tiene en cuenta la variabilidad que han presentado durante la última década los ingresos por ex

portación de bienes y servicios. Por consiguiente, el manejo de la deuda exige especial prudencia para que el ritmo de endeudamiento no exceda al de la tendencia de largo plazo de nuestros ingresos cambiarios.

De otra parte, conocida la incertidumbre que prevalece en los mercados financieros internacionales solamente se debe acudir a estos en la medida que ellos sean un complemento del ahorro doméstico, público y privado, obtener ahorro externo únicamente para sustituir ahorro doméstico resulta peligroso, especialmente en un caso como el colombiano en el que los ingresos por operaciones con el resto del mundo están sujetos a ciclos y fluctuaciones difíciles de prever.

Es de reiterar la inaplazable necesidad de estimular las exportaciones no tradicionales del país, o sea, aquellas distintas del café, petróleo, carbón y oro. La producción manufacturera y agropecuaria con destino a los mercados internacionales amerita una prioridad definida y permanente para que los ingresos provenientes de estas fuentes compensen las variaciones de los productos tradicionales y eviten que los menores ingresos de cambio exterior ocasionados por fluctuaciones de los precios internacionales lleguen a coincidir con los períodos de mayores necesidades en cuanto a servicio de la deuda. También se hace indispensable destacar la urgencia de continuar con los esfuerzos para consolidar la situación fiscal y fomentar el ahorro nacional.

## BIBLIOGRAFIA

CHILD, Jorge. "Dolarización del País". El Espectador, Bogotá. Abril 21 de 1985.

DILLON, K. Burkner. "La Asistencia Técnica del Fondo". Finanzas y Desarrollo, Washington, Diciembre de 1982.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO. Economía Planeta. Barcelona. Editorial Planeta S.A. Marzo de 1980.

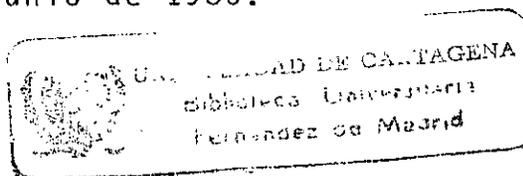
EL SECTOR EXTERNO. "Experiencia y Perspectiva". Estrategia. Bogotá. Junio de 1985

FADUL, Miguel. "La Política Económica y la Crisis Fiscal". El Espectador. Bogotá. Enero 27 de 1987.

GAMMA, QUIJANO, Rafael. "Renegociar la deuda a que costo? Síntesis Económica. Bogotá. Abril 27 de 1987.

GARAY, Luis Jorge. "Situación de la Deuda Externa". Economía Colombiana. Bogotá. Agosto-Septiembre de 1984.

- GOMEZ O., Hernando. "Un Nuevo Régimen de Endeudamiento Externo". Economía Colombiana. Bogotá. Agosto-Septiembre de 1984.
- LOPEZ, Luis Fernando. "Austeridad en el Gasto Público". Economía Colombiana. Bogotá. Agosto-Septiembre de 1984.
- MISAS, Gabriel y OLIVEROS, Hugo. "Crisis Cambiaria", Proyecciones 1980 - 1985. Economía Colombiana. Bogotá. Diciembre de 1983, Enero de 1984.
- MOHAMED, Azizali F. "El Enfoque Caso por Caso de los Problemas de la Deuda; El Reciente Papel del FMI en la Gestión de la Deuda Externa", Finanzas y Desarrollo. Washington. Marzo de 1985.
- ROSA VEGA, Gabriel. "La Deuda Externa Colombiana". Nueva Frontera. Bogotá. Septiembre de 1986.
- URBINA SANCHEZ, Elisa. "Restablecimiento del Equilibrio en el Sector Externo Colombiano, Políticas de Ajuste en la década de los 80". Banca y Finanzas. Bogotá, Diciembre de 1984.
- URIBE VEGALARA, Juan Gabriel. "La Deuda y el Ministro". Síntesis Económica. Bogotá. Junio de 1986.



VILLAR GOMEZ, Leonardo. "Simulación de la Balanza de Pagos  
1983 - 1990", Coyuntura Económica. Bogotá. Junio de  
1984..

## PRESUPUESTO DE GASTOS

Material Bibliográfico -----	\$	4.500.00
Un (1) block de hojas papel periódico -----	\$	170.00
Un (1) block de hojas tamaño carta -----	\$	230.00
Una (1) resma de hojas tamaño carta -----	\$	1.300.00
Transporte -----	\$	5.000.00
Servicio de Xeroscopia -----	\$	5.000.00
Valor Mecanografía -----	\$	14.000.00
Valor Encuadernación -----	\$	3.200.00
Gastos Varios -----	\$	<u>5.000.00</u>
T O T A L	\$	<u><u>38.400.00</u></u>

