



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
-19-

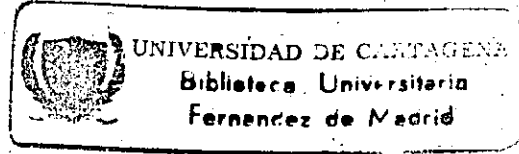
Programa de : ECONOMIA.

DE : COMITE DE GRADUACION

PARA : Dr. JAMES LLANOS PEREZ

REFERENCIA : Tesis de Grado

FECHA: MAYO 15 de 1.991.



Para su consideración y estudio remito a Ustedes la Tesis de Grado ; LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA COLOMBIANA 1985- 1.990 (2) TOMOS).

Presentada por los Señores : MARILUZ MARTINEZ G.
MARLON VEGAMBRE H.

Si vanse remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja , marcando con una x los términos de ;

APROBADA :

MERITORIA :

LAUREADA :

NO APROBADA (motivo)

Observaciones :

Plazo de entrega 30 días a partir de la fecha .

Cordialmente ,

El Profesor (Jurado)

**LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA
COLOMBIANA 1985-1990**

MARILUZ MARTINEZ G.

MARLON VEGAMBRE H.

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

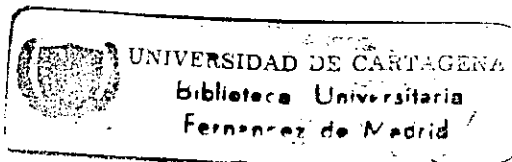
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1991

2.1752

35



3

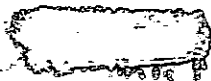
LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA

COLOMBIANA 1985-1990

MARILUZ MARTINEZ G.

MARLON VEGAMBRE H.

Tesis de Grado presentada
como requisito para optar
al título de Economista.



CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1991

SCIB

00025774/

Cartagena, mayo 10 de 1991

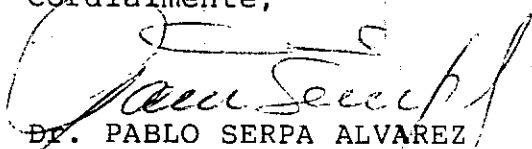
S

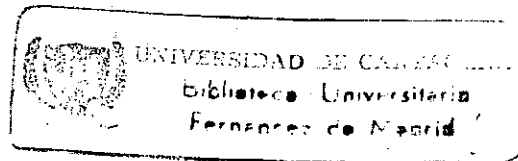
Señores
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Distinguidos señores:

Por medio de la presente, me permito informarles que he aceptado ser el Asesor de la Tesis de Grado titulada "LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA COLOMBIANA 1985-199", elaborada por las estudiantes de Economía MARY LUZ MARTINEZ GONZALEZ y MARLON VEGAMBRE HERNANDEZ.

Cordialmente,


DR. PABLO SERPA ALVAREZ
Asesor y Presidente



Cartagena, mayo 10 de 1991

6


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

Distinguidos señores:

De la manera más formal nos permitimos presentar ante usted la Tesis de Grado titulada "LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA COLOMBIANA 1985-1990", como requisito para optar al título de Economista, para que sea analizada y aprobada en el tiempo estipulado.

Agradeciendo de antemano la atención y diligenciamiento que la presente merezca.

Cordialmente,


MARY LUZ MARTINEZ GONZALEZ


MARLON VEGAMBRE HERNANDEZ

7

DEDICATORIA

Hoy veo realizado mi más grande anhelo, ser profesional, pero soy consciente de que este triunfo no hubiera sido posible sin la gran colaboración de mis seres queridos.

Por eso hoy quiero dedicar este logro:

A Dios, el creador de las grandes obras de los hombres.

A mis padres, Miryam y Adolfo, artífices de mi existencia, por su constante lucha y esfuerzo para que yo viera consagrado mi más grande sueño.

A mi hermano Jairo, por su invaluable ayuda y a mi hermano Jorge, gran razón para seguir siempre adelante.

MARY LUZ

8

DEDICATORIA

Un ciclo en mi vida que termina, una meta que se cumple con la culminación de mis estudios; este logro se constituye en la más grande satisfacción en mi realización como ser humano.

Logro éste que conseguí gracias:

A Dios, porque siempre ha estado junto a mi cuando más lo he necesitado.

A mis padres, María y Armando, por darme la vida, por su incondicional apoyo moral y espiritual y por el cariño que me brindan.

A mi abuela y hermanos, quienes siempre elevaron mi espíritu de superación.

MARLON

AGRADECIMIENTOS

- Al Doctor PABLO SERPA ALVAREZ, por habernos asesorado y revisado nuestro trabajo desde el primer momento en que concebimos la idea de este tema. Le damos las gracias por habernos colaborado con muchos de sus conocimientos en la materia, brindándonos sus recomendaciones y sugerencias para culminar de la mejor manera nuestra investigación.
- A ROSANA LARA, encargada de la hemeroteca, por su valiosa colaboración en el suministro de la información requerida para el desarrollo de nuestra investigación.
- A todas aquellas personas que de alguna u otra manera nos colaboraron.

TABLA DE CONTENIDO

	pág
0. INTRODUCCION	1
0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA	4
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	5
0.2.1 Delimitación formal	5
0.2.1.1 De tiempo	5
0.2.1.2 De espacio	5
0.2.2 Delimitación material	5
0.2.2.1 Variable independiente	5
0.2.2.2 Variable dependiente	5
0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	6
0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	7
0.4.1 Objetivo general	7
0.4.2 Objetivos específicos	7
0.5 MARCO TEORICO	8
0.6 FORMULACION DE LA HIPOTESIS	19
0.6.1 Hipótesis general	19
0.6.2 Hipótesis de trabajo	19
0.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS	19

0.7.1	Definiciones conceptuales	19
0.7.2	Definiciones operativas	21
0.8	METODOLOGIA	22
1.	LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CREDITO Y SU RELACION CON COLOMBIA	23
1.1	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)	23
1.1.1	Funciones	24
1.1.2	La estructura del fondo	26
1.1.3	Cuotas	28
1.1.4	Condiciones que regulan el uso de los recursos del fondo	30
1.1.5	Derechos especiales de giro (DEG)	31
1.1.6	Características de los DEG	34
1.1.7	El FMI y nuestra política económica	36
1.2	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF)	38
1.2.1	Funciones	39
1.2.2	Estructura del banco	40
1.2.3	Cuotas y capital autorizado	41
1.2.4	Usos y condiciones de los préstamos	42
1.3	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	44
1.3.1	Funciones	45
1.3.2	Recursos del banco	46
1.3.3	Estructura del BID	47
1.3.4	Usos y condiciones de los préstamos	48
2.	LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO	51
2.1	CAUSAS INTERNAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO	51

	pág
2.1.1 El déficit fiscal	51
2.1.1.1. Causas del desequilibrio	52
2.1.1.1.1 La evasión	53
2.1.1.1.2 Las transferencias	55
2.1.1.1.3 Las rentas atadas	56
2.1.1.2 Efectos económicos del financiamiento del déficit	60
2.1.1.3 Equilibrio de gastos e ingresos	64
2.1.1.3.1 El presupuesto nacional	66
2.1.1.3.2 El presupuesto monetario	72
2.1.2 Las fallas del mercado de capitales	75
2.1.3 La oferta exportable	82
2.1.4 El ahorro interno	92
2.1.5 La situación cambiaria	95
2.2 CAUSAS EXTERNAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO	101
2.2.1 La disponibilidad de recursos	101
2.2.2 El avance tecnológico	103
3. ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA	106
3.1 POLITICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO ESBOZADA EN EL PLAN DE DESARROLLO "LUCHA" CONTRA LA POBREZA ABSOLUTA 1986-1990	106
3.2 LA CONDICIONALIDAD EN LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES	109
3.3 DEUDA PUBLICA EXTERNA	120
3.3.1 Crecimiento de la deuda pública externa	123
3.3.2 Deuda pública según entidades prestatarias	126
3.3.3 Deuda pública según entidades prestamistas	129

	pág
3.3.4 Deuda pública externa por sectores económicos	132
3.3.5 Servicio de la deuda pública externa	135
3.3.6 Servicio de la deuda pública externa frente a las exportaciones y al PIB	137
3.4 DEUDA PRIVADA	139
3.4.1 Crecimiento de la deuda privada externa	139
3.4.2 Saldo vigente de la deuda privada según actividad económica	141
3.4.3 Saldo vigente de la deuda privada externa según zona geo-económica de procedencia	144
3.4.4 Servicio de la deuda privada externa	147
3.5 PRESTAMOS VIGENTES CONCEDIDOS A COLOMBIA	149
4. INCIDENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES	155
4.1 INCIDENCIAS ECONOMICAS	155
4.1.1 Influencia de la deuda externa en el de equilibrio global de la balanza de pagos y en las reservas internacionales	155
4.1.2 Influencia de la deuda externa en la inflación	160
4.1.3 Influencia de la deuda externa en la inversión y el ahorro	163
4.1.4 La deuda externa y el déficit fiscal	166
4.1.5 La deuda externa y la apertura económica	173
4.2 INFLUENCIA DE LA DEVALUACION EN LA DEUDA EXTERNA	178
4.3 INCIDENCIAS SOCIALES	181
4.3.1 La deuda externa y el gasto social	181
4.3.1.1 La vivienda	187
4.3.1.2 La educación	188

JA

	pág
4.3.1.3 La salud	191
4.3.2 La deuda externa y las tarifas de los servicios públicos	193
4.3.3 La deuda externa frente al problema del empleo	201
4.3.4 La deuda externa y el problema de la dependencia política y cultural	204
CONCLUSIONES	209
BIBLIOGRAFIA	215

LISTA DE TABLAS

	pág
TABLA 1. Ejecución del presupuesto de las transferencias (Millones de Pesos).	57
TABLA 2. Ejecución del presupuesto de las transferencias (Millones de Pesos). Estructura %.	58
TABLA 3. Impuesto ad valorem a la gasolina y ACPM	59
TABLA 4. Ingresos del Gobierno Nacional 1985-1990. (Millones de pesos).	67
TABLA 5. Apropiación y ejecución del presupuesto de gastos.	69
TABLA 6. Asignación presupuestal. (Millones de pesos).	71
TABLA 7. Composición de las exportaciones (% de las exportaciones totales)	91
TABLA 8. Crecimiento de los saldos de la deuda pública externa. 1985-1990 (Millones de dólares)	124
TABLA 9. Deuda pública externa. Saldo vigente según prestatarios. (Millones de dólares).	127
TABLA 10. Deuda pública externa. Saldo vigente según prestatarios. (% de participación).	128
TABLA 11. Deuda pública externa. Saldo vigente según prestamistas. (Millones de dólares).	130
TABLA 12. Deuda pública externa. Saldo según prestamistas (% de Participación).	131

	pág
TABLA 13. Deuda pública externa por sectores económicos. (Millones de dólares).	133
TABLA 14. Deuda pública externa por sectores económicos (% de participación).	134
TABLA 15. Servicio de la deuda pública externa. (Millones de dólares; %).	136
TABLA 16. Servicio de la deuda pública externa frente a las exportaciones y al PIB. (Millones de dólares).	138
TABLA 17. Crecimiento de los saldos de la deuda privada externa. 1985-1990. (Millones de dólares).	140
TABLA 18. Saldo vigente de la deuda privada según actividad económica. (Millones de dólares).	142
TABLA 19. Saldo vigente de la deuda privada según actividad económica. (% de participación).	143
TABLA 20. Saldo vigente de la deuda privada externa según zona geoeconómica de procedencia. (Millones de dólares).	145
TABLA 21. Saldo de la deuda privada externa según zona geoeconómica de procedencia. (% de participación).	146
TABLA 22. Servicio de la deuda privada externa (Millones de dólares).	148

0. INTRODUCCION

Es innegable que todos los países utilizan el crédito externo, tanto en el sector público como en el privado, además es sabido, que la condición de subdesarrollo de una nación hace más urgente este tipo de ayuda.

Los países desarrollados al ver los problemas que han enfrentado los países subdesarrollados después de la Segunda Guerra Mundial, aunaron esfuerzos en la creación de organismos internacionales, que fueron creados con el fin de coadyuvar a la estabilidad financiera, al fomento de las exportaciones y al estímulo de una mayor afluencia de capital extranjero, para así acelerar el proceso de formación de capital, tan necesario para el desenvolvimiento económico de los países.

A pesar de estos principios, su solidez se ha visto menguada en los países más necesitados de la ayuda externa, debido a la existencia de trabas para la consecución de los créditos y a las altas tasas de interés que han hecho

imposible frenar los desequilibrios estructurales de la balanza de pagos.

Por medio de este trabajo se dará a conocer las incidencias que producen los préstamos internacionales en nuestra economía, con un enfoque lo suficientemente amplio que permita determinar la magnitud y evolución de estos préstamos y las repercusiones en el desenvolvimiento de la actividad económica y social del país.

Al abordar el plan que esta investigación se ha propuesto para la elaboración de esta tesis, se ha optado por la selección de cuatro capítulos que están estrechamente relacionados entre sí y que presuponen una secuencia lógica de los mismos.

En el primer capítulo se detallarán los principales organismos internacionales de préstamo y su relación con Colombia, sus objetivos, así como también los fines de los préstamos hechos al país. En el segundo capítulo trataremos las principales causas internas y externas del endeudamiento externo colombiano.

En el tercer capítulo se tratará y analizará la estructura de la deuda externa colombiana, tanto pública como privada; la política de endeudamiento externo esbozada

en el plan de desarrollo "lucha contra la pobreza absoluta", el marco jurídico para el endeudamiento externo colombiano y los préstamos vigentes concedidos a Colombia. En el cuarto capítulo se hará una evaluación sobre las incidencias económicas y sociales de los préstamos internacionales en el país, tales como la influencia de la deuda externa en el desequilibrio global de la balanza de pagos, el aumento en las tarifas de los servicios públicos y otras.

0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA

Es evidente que los países requieren, para salir del sub desarrollo, de grandes capitales, lo cual no es posible concebir que pueda obtener solamente del ahorro interno. Es así que se observa, que uno de los medios para obtener estos grandes capitales es el crédito externo, el cuál no solamente es limitado, sino muchas veces costoso, ya que al incurrir en estos préstamos el país se ve obligado a desviar grandes recursos para cubrir los altos intereses que estos conllevan, obviando así la posibilidad de invertir estos recursos en obras de interés económico y social para mejorar las condiciones de vida de las clases menos favorecidas.

El financiamiento 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, ya que tiene la particularidad de que si no se hace un uso correcto de él puede producir presiones y malestares sobre la balanza de pagos y llevar, cuando se abuda de él, a situaciones que en nada favorecen a la economía del país.

Bajo todas estas consideraciones podríamos preguntarnos:

21

Qué incidencias económicas y sociales podrían provocar los préstamos internacionales en el país?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación formal

0.2.1.1 De tiempo. El estudio se ha enmarcado durante el periodo comprendido entre los años 1985-1990.

0.2.1.2 De espacio. La investigación se desarrollará en la República de Colombia.

0.2.2 Delimitación material

0.2.2.1 Variable independiente. Los préstamos internacionales.

0.2.2.2 Variables dependientes

- Desequilibrios en la balanza de pagos
- El déficit fiscal
- El bajo nivel de ahorro e inversión
- Disminución en el gasto social

22

0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

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

Se considera necesario realizar el presente estudio, ya que permite detectar las causas y las posibles consecuencias que se presentan cuando se recurre a los préstamos internacionales. De igual manera analizando los efectos que la financiación externa colombiana ha ocasionado en el proceso de desarrollo económico y social del país, se puedan conocer 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 financiación externa y a las recomendaciones que hacen los organismos internacionales de préstamo.

Se considera que este tema es de gran interés para profesionales, funcionarios públicos y estudiantes que desean conocer de manera detallada las causas que han originado la financiación externa, así como también las con

23

secuencias económicas y sociales que han tenido en el país.

0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.4.1 Objetivo general. El objetivo general de esta investigación es analizar las incidencias económicas y sociales que se presentan en el país cuando se recurre a los préstamos internacionales.

0.4.2 Objetivos específicos

- Hacer una descripción de los organismos internacionales de crédito y su relación con Colombia, en forma exhaustiva de acuerdo a sus objetivos y radio de acción.
- Establecer las principales causas internas y externas del endeudamiento externo colombiano.
- Analizar la estructura de la deuda externa colombiana, tanto pública como privada.
- Establecer las incidencias económicas y sociales de los préstamos internacionales en el país.

0.5 MARCO TEORICO

24

Si hacemos una retrospectiva al desarrollo económico del país o de cualquier otro pueblo, encontramos que ninguno ha podido generar por sí solo sus excedencias de capital de tal manera que se pueda progresar en forma notable. Todos los países han tenido una cuantiosa ayuda de financiamiento externa. La consecución de estos capitales han demostrado diferentes facetas en las que podríamos mencionar: los botines de guerra que los vencedores han llevado de regreso a sus tierras, la tributación impuesta a los pueblos derrotados como lo hicieron los Incas, los Aztecas, y más tarde los Españoles.

Otras formas de movimientos de capital se dan por la inestabilidad política y social en que se encuentran algunos países trayendo como consecuencia que se dé una emigración hacia aquellos países que representan seguridad, y que ofrecen oportunidades propicias para obtener unas ganancias mucho más rentables que si se invirtieran en aquellas zonas de inestabilidad.

Los préstamos internacionales del país que se traducen en un mayor aumento de la deuda externa, generan 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 años el país ha enfrentado serios tropiezos en el sector externo y quizás fuera de los problemas relacionados con los altos niveles de desempleo y de déficit fiscal, ninguno haya copado tanto la atención de los estudiosos, como éste.

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 internacionales. Estas negociaciones derivaron en la adopción por parte del Gobierno de un programa de ajuste bastante acorde con las recomendaciones del F.M.I.

Caba analizar que durante la administración del Presidente Belisario Betancurt, el F.M.I. logró imponer a éste, en las postrimerías de su administración, una serie de medidas de política económica conocidas como "Plan de Ajuste" que en el fondo perseguían garantizar a los países acreedores el pago de sus acreencias sin tener en cuenta los altos costos sociales que ellas implicaban para la sociedad colombiana, especialmente para las clases pobres y desprotegidas, en términos de desempleo,

envilecimiento o deterioro persistente de la capacidad de compra del salario real de los trabajadores, desmonte de subsidios como el de transporte, privatización de la enseñanza superior, inseguridad, violencia, etc., consecuencias de políticas que van en sentido contrario a las verdaderas necesidades del país.

La deuda colombiana ha crecido a un ritmo mayor que el del PIB, en tanto que el servicio de la deuda ha crecido más rápidamente que el saldo, lo que significa que se está marchando hacia niveles de endeudamiento peligrosos, con obligaciones anuales cada vez más difíciles de afrontar.

"Mientras en 1981 por cada dólar de exportación se destinaban 0,24 al servicio de la deuda, en 1987 esta cifra pasó a 0,45. De manera similar ocurrió con la deuda como proporción del PIB: pasó de 30,6% en 1981 a 41% en 1987" (1).

Las tasas externas de interés aumentaron durante la dé

(1) EDGAR VASQUEZ BENITEZ.
 REVISTA ECONOMIA COLOMBIANA, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Enero-Febrero, 1989. p. 50-51.

cada de los 80. Así, pues, la libor se elevó a partir de 1979, y en medio de fluctuaciones ha permanecido alta sin regresar a los niveles de los años 70. En cuanto las tasas de intereses de los créditos no son establecidas de manera fija, esta elevación afectó significativamente el servicio de la deuda. Pero además hay que tener en cuenta que el peso de los intereses no sólo ha dependido de esa azarosa elevación de las tasas, sino también de la devaluación contemplada en las políticas de ajuste, de tal manera que cada dólar pagado por concepto de intereses cuesta más en términos de bienes exportados.

"Los intereses han incidido significativamente en el comportamiento del servicio de la deuda cuyo ritmo de crecimiento ha sido mayor que el del saldo, hasta tal punto que se puede afirmar que se constituyen en uno de los elementos que amenazaron recurrentemente por convertir el país en exportador neto de capitales. Mientras el saldo de la deuda pasó de US\$11.458 millones a US\$15.651 millones entre 1983 y 1987 que realmente significa un alto ritmo (36,6%), el servicio de la deuda se elevó en ese mismo lapso de US\$1.573 millones a US\$2.727 millones que equivale al 173,3%" (2).

(2)

Ibid. p. 50-51.

El país ha presentado, evidentemente, un crecimiento económico aceptable; sobre todo cuando se compara con el de nuestros vecinos del continente, sin embargo, el futuro de esta dinámica se torna incierto, por cuanto el ritmo del endeudamiento auspiciado por la política de "prestar para pagar" servicios de deuda creciente se puede constituir en una espiral, que ya ha obligado a cambiar sucesivamente un avión por otro. La atención al servicio de la deuda se hace cada vez más azarosa, y la búsqueda de créditos nuevos para el reciclaje de la deuda es cada vez más difícil y dispendiosa en el ámbito financiero internacional.

"Gran parte de la deuda de América Latina se explica por la fuga de capital. El nivel de la fuga de capital de América Latina registrada como compra de activos en Estados Unidos, y la no registrada que aparece en errores y omisiones desde 1981 hasta mediados de 1983, alcanzó a una suma cercana a los 100 mil millones de dólares. La fuga de capital desde América Latina hacia Estados Unidos ha seguido, incluso después de las grandes devaluaciones, aunque a un ritmo menor. Este drenaje de capital, es tan grande y gravoso para América Latina, que ya ha llegado a representar un 1/3 de la deuda externa total de ella y es comparable también a el total de la

inversión externa bruta de la región en un año.

Llama mucho la atención que el problema de la fuga de capital no haya merecido en América Latina la importancia teórica y práctica que ella tiene. En los documentos de organismos oficiales apenas se le menciona, por otro lado, en los países capitalistas desarrollados este tema ha ocupado un lugar importante tanto en la discusión sobre la crisis de deuda, así como la importancia de la fuga de capital para las propias economías capitalistas desarrolladas y particularmente en relación a los déficits de la economía norteamericana.

La fuga de capital se ha financiado con préstamos extranjeros que efectivamente nunca ingresaron a la región, y que sin embargo, provocaron un gran aumento de la deuda externa. Por algo que nunca ingresó, los acreedores en términos macroeconómicos quedan en condiciones de sacar recursos de América Latina, por el monto de las anotaciones contables del principal que financió la fuga de capital, y además, por algo que realmente nunca ingresó, se están asegurando una renta futura.

La fuga de capital es uno de los aspectos más importantes que muestra las estrechas relaciones entre el capital

financiero nacional y el capital financiero internacional, y por otro lado, las contradicciones particularmente, en los momentos más difíciles de la crisis entre el capital, y el manejo oficial estatal de la crisis de deuda y del financiamiento externo. La fuga de capital se realizó, dado que el financiamiento externo masivo en el pasado permitió mantener conjuntamente tipos de cambio muy bajos y niveles de libertad cambiaria. Sin ese crédito masivo del sistema de crédito internacional hubiese sido imposible mantener este tipo de política económica.

La política de control de cambios, así como los diferentes niveles de intervención estatal en el sistema financiero nacional, han ayudado a disminuir en forma importante la fuga de capital a través del mercado de dinero. Sin estos expedientes, dado que las crisis y las presiones de devaluación siguen latentes, las fugas a través de este medio hubieran seguido siendo masivas. Actualmente, parte de la fuga de capital se realiza a través de la subfaturación de las exportaciones y la sobrevaloración de las importaciones. El valor record del dólar en los mercados internacionales, unido a los aumentos de las tasas de interés en Estados Unidos y en otros países capitalistas desarrollados, así como la política norteamericana de suprimir los impuestos a las rentas del

capital extranjero invertido en Estados Unidos están incentivando e incentivarán nuevas fugas de capital.

La fuga de capital, representa un desafío teórico y práctico para la ciencia económica de América Latina, ya que como tal categoría ella no está presente en las bases teóricas de las formulaciones para el desarrollo con financiamiento externo. Por otro lado, con el análisis de la fuga de capital es posible hacer una crítica tanto al sistema de crédito internacional actual como a la base monetaria de ese sistema de crédito, es decir, el dólar signo de valor nacional que actúa como moneda internacional" (3).

"Entender lo que es la deuda externa supone comprender lo que ha sido el movimiento de la economía mundial y latinoamericana en los últimos 25 años. Al período brillante de la década de los 60, donde la economía mundial entró en un ciclo de expansión, acumulación de capital, auge comercial e innovaciones tecnológicas, siguió un período crítico durante los 70, caracterizado por una recesión profunda, el estancamiento de la producción, la caída de la inversión, el decrecimiento del comercio,

(3)

CAPUTO LEIVA, Orlando. Deuda externa y moratoria.
UNAM. Agosto de 1984. p. 6-11.

un aumento en la tasa de intereses, desempleo e inflación muy semejantes a las sufridas por la gran depresión de los años 30. Finalmente, en la década de los 80, ha entrado el ciclo en un periodo de recuperación donde la economía mundial se ha revitalizado relativamente, pese a ciertos signos muy preocupantes como el desempleo que alcanza la inconcebible cifra de 50 millones de personas en el mundo occidental.

Ante estas variaciones de la economía mundial, la economía latinoamericana reaccionó particularmente. En la década de los 60 multiplicó su base productiva y diversificó su producción. En la década de los 70 aumentó las exportaciones de materias primas simultáneamente con una afluencia sin precedentes de capitales extranjeros. En la década de los 80 vino el desplome: recesión de la economía en todos sus sectores, caída del Producto Interno Bruto, inflación, baja de reservas, pérdidas de capital, disminución de la capacidad productiva, un desempleo del 30 por ciento y una deuda externa que ascendió a la escafolofriante cifra de 370 millones de dólares.

En el marco de estas circunstancias la deuda externa fue el fruto, básicamente, de la recesión mundial, la ejecución de políticas internas y arancelarias equivocadas, pero, sobre todo, de la cuestionable conducta del siste

ma financiero internacional al dar crédito, primero, in discriminadamente, sin las garantías suficientes, para cambiar después las condiciones originales de los intereses, elevando así de la noche a la mañana, el volumen de la deuda a onerosas magnitudes que todos conocemos" (4).

"Hacia mediados de 1984 el Ministerio de Hacienda manifestó al Gobierno colombiano que no queda para el país otra alternativa que adoptar un acuerdo formal con el Fondo Monetario Internacional, similar al suscrito por otros países latinoamericanos, tras haberse participado en las asambleas del Banco Mundial, del F.M.I., y con participantes de organismos multilaterales y la Banca Privada Internacional.

Según el documento suscrito por el Ministro de Hacienda "de las reuniones realizadas surge una opción única para la consecución del crédito externo que requiere el país: el ingreso a un programa formal con el F.M.I. No obstante los esfuerzos de la delegación colombiana por buscar un esquema aceptable en el cual los ajustes fiscales y monetarios se harían por voluntad propia del país, y en el que el papel del Fondo y del Banco Mundial estuviera limitado a una monitoría de las políticas económicas, la actitud de la Banca internacional no permite

(4) LOPEZ HURTADO, José. Latinoamérica: Su Deuda Externa, Prólogo. p. 17-18.

34

pensar que dicha alternativa sea factible".

La medida recomendada se destina a evitar la absoluta erosión de las reservas internacionales y la inflación descontrolada, lo cual se haría mediante la aplicación del estado de emergencia económica a la mayor brevedad posible, según el planteamiento del titular de la cartera de Hacienda.

Prosigue el documento señalado que "la economía atraviesa su más grave coyuntura en los últimos 50 años. Una combinación de circunstancias y factores llevan a que la situación por donde se le mire, sea de crisis. Hay una crisis en las finanzas del Estado y una crisis en el sector financiero".

Las controvertidas bonanzas, imprevistas, inesperadas y además resultado final del mal ajeno, sigue siendo elemento fundamental y garante de los préstamos externos; así lo señala el documento en sus apartes: "El monto de la deuda externa de Colombia US\$11.000 millones se considera que es consistente con el tamaño y capacidad económica del país o inferior, cuando se la mide como porcentaje del Producto Nacional, al de otros países latinoamericanos". Esta situación, junto con las excelentes perspectivas de las exportaciones colombianas principalmen

te las originadas en el carbón y petróleo permiten concluir que Colombia está en capacidad de absorber una mayor cuantía de endeudamiento externo" (5).

0.6 FORMULACION DE LA HIPOTESIS



UNIVERSIDAD DE CÁDIZ
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

0.6.1 Hipótesis general. Los préstamos internacionales repercuten en una serie de variables económicas y sociales en el país.

0.6.2 Hipótesis de trabajo. El desequilibrio en la balanza de pagos, el déficit fiscal, las tasas de inflación, el bajo nivel de ahorro e inversión, los altos índices de desempleo, el aumento en las tarifas de los servicios públicos, el problema de vivienda, educación, salud y de dependencia política y cultural son problemas que han surgido por los altos costos que significa el pago del servicio de la deuda.

0.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS

0.7.1 Definiciones conceptuales

- Instituciones Financieras Internacionales. Son entidades internacionales que regulan todo lo referente a

(5) Ibid. p. 5-6.

la financiación de los países que acuden a ellas, con el fin de cubrir déficits o para su desarrollo económico.

- **Financiamiento Externo.** Monto de capital procedente del ahorro de unidades económicas extranjeras.

- **Balanza de Pagos.** Es un registro sistematizado de todas las transacciones económicas de los residentes del país con los del exterior.

- **Déficit Fiscal.** Es un exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos, o del total de los pagos gubernamentales sobre los cobros durante el año financiero.

- **Inversión.** En sentido macroeconómico, la inversión constituye la parte del ingreso nacional no gastada en consumo directo y que se utiliza en la adquisición de factores productivos que van a permitir acrecentar la potencialidad productiva del país.

- **Ingreso.** El ingreso es la corriente de dinero o de bienes que acumula un individuo, un grupo de individuos, una empresa o la economía durante cierto período.

- **Inflación.** Es el aumento de la cantidad de valores

adquisitivos (moneda o créditos bancarios) en circulación, no correspondiente a las exigencias del mercado.

- Tipo de Cambio. Es el precio o tasa al cual una moneda es cambiada por otra moneda o por oro.

0.7.2 Definiciones operativas

Variables	Indicadores	Fuente
Financiamiento Externo.	Líneas de crédito; cantidades específicas de cada una de ellas otorgadas al país; tasas de interés.	Revistas del Banco de la República; Boletines del FMI, BIRF, BID, etc.
Balanza de Pagos	Transacciones internacionales de balanza de pagos.	Incomex; Dane; Revisitas del Banco de la República, del FMI, etc.
Tipo de Cambio	Tasa de devaluación y revaluación.	Revistas del Banco de la República; revistas de Economía Colombiana.

38

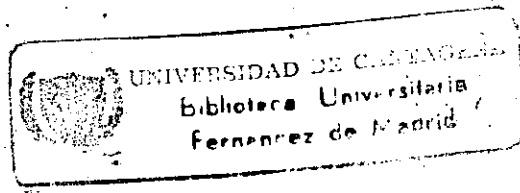
VARIABLES	INDICADORES	FUENTE
Déficit Fiscal	Registro de Ingresos y gastos del Gobierno.	Revistas de Economía Colombiana; revistas del Banco de la República, etc.

0.8 METODOLOGIA

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

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

La observación será de lectura activa, también se recurrirá a personas conocedoras del tema, para que nos suministren la información adecuada.



39

1. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CREDITO Y SU RELACION CON COLOMBIA

1.1 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (F.M.I)

El Fondo Monetario Internacional tuvo su origen remoto en la crisis económica y financiera de los años 30. Durante estos tres años muchos países trataron de mantener el nivel de su ingreso interno, mediante devaluaciones competitivas de la moneda y restricciones cambiarias y comerciales. Si bien es cierto que con estas medidas lograban su propósito, a su vez agravaban las dificultades de los países con los que mantenían relaciones comerciales, los cuales se veían forzados a adoptar las mismas medidas políticas con los otros países. Todo ello condujo a una aceptación generalizada de la necesidad de convenir en un código internacional de conducta financiera y comercial.

Su origen próximo fue la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, del 1 al 22 de julio de 1944 con la asistencia

de las delegaciones de 44 países; el Doctor Carlos Lleras Restrepo formó parte de la de Colombia, realizando una labor sobresaliente. Tuvo como objetivo primordial el estudio de las deficiencias y anomalías existentes en el mecanismo cambiario internacional, para eliminar en el futuro las que pudieran denominarse causas económicas de la guerra.

El Fondo Monetario Internacional se creó el 27 de diciembre de 1945, cuando 29 países suscribieron el Convenio Constitutivo. La reunión inaugural de la junta de gobernadores se celebró en Savannah, Georgia el 8 de marzo de 1946 y la primera reunión del Directorio Ejecutivo tuvo lugar en la sede del Fondo en Washington D.C. el 6 de mayo de 1946 y el Fondo dió comienzo a sus operaciones financieras el 1 de marzo de 1947. En Colombia el Convenio Constitutivo fue aprobado por la Ley 96 de 1945.

1.1.1 Funciones. Las funciones del Fondo Monetario Internacional son:

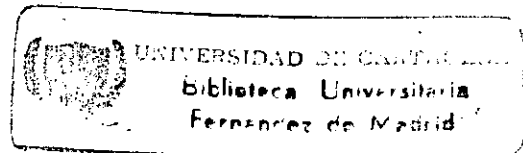
- a) Promover la Cooperación Monetaria Internacional mediante una institución permanente que proporcione un mecanismo para consultas y colaboración sobre problemas monetarios internacionales.

- 41
- b) Facilitar la expansión y el desarrollo equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y al mantenimiento de altos niveles de empleo y de ingresos reales y al desarrollo de las fuentes productivas de todos los países participantes, como objetivos fundamentales de la política económica.
- c) Promover la estabilidad del cambio, mantener acuerdos uniformes respecto al cambio entre los participantes y evitar depreciaciones en los cambios con fines de competencia.
- d) Ayudar a establecer un sistema de pagos multilaterales respecto a las transacciones corrientes entre los países participantes y a eliminar restricciones del cambio sobre el exterior, que obstaculicen el desarrollo del comercio mundial.
- e) Inspirar confianza a los países participantes, poniendo a su disposición los recursos del Fondo bajo garantías adecuadas, y de este modo, darles oportunidad de corregir desajustes en su balanza de pagos sin recurrir a medidas que destruyan la prosperidad nacional o internacional.

f) De acuerdo con lo antes expuesto, acortar la duración y disminuir el grado de desequilibrio en las balanzas de pago internacionales de los países participantes.

1.1.2 **La estructura del Fondo.** El Fondo posee una junta de gobernadores, directores ejecutivos, un director administrador y el personal correspondiente.

La Junta de Gobernadores



Todos los poderes del Fondo se confían a la junta de gobernadores, compuesta de un gobernador y un suplente nombrados por cada participante en la forma en que éste determine. Los gobernadores y los suplentes desempeñan su cargo durante cinco años, sujetos a la voluntad del participante que los nombre, y podrán ser nombrados de nuevo. Los suplentes sólo votarán en la ausencia de sus respectivos gobernadores. La junta selecciona como presidente a uno de los gobernadores.

La junta de gobernadores celebra una reunión anual y tantas otras reuniones como disponga la junta o convoquen los directores ejecutivos. Los directores ejecutivos convocarán a la junta a reunión siempre que lo pidan cinco participantes o los participantes tengan la cuarta parte de la totalidad de los votos.

Los Directores Ejecutivos

Estos son responsables de la dirección de las operaciones generales del Fondo, y a ese efecto ejercerán todos los poderes que en ellos delegue la junta de gobernadores. Hay no menos de 12 directores, que no tienen que ser gobernadores, de los cuales cinco son nombrados por los cinco participantes que tengan las cuotas mayores.

Un director ejecutivo es un conducto de comunicación entre el Fondo y los miembros de su jurisdicción.

El director ejecutivo ejerce las facultades que le confiere directamente el Convenio Constitutivo y las facultades delegadas en él por la junta de gobernadores. Las facultades ejercidas por el Directorio Ejecutivo se refieren a todas las actividades del Fondo, comprendidas sus actividades reguladoras de supervisión y financiera.

Cada director nombra un suplente que tendrá plenos poderes para actuar en su nombre durante su ausencia. Cuando estén presentes los directores que los hayan nombrado, sus suplentes podrán participar en las reuniones pero no votarán.

El Director Administrador y el Personal

Los directores ejecutivos seleccionan un director administrador que no puede ser gobernador ni director ejecutivo. El director administrador es presidente de los directores ejecutivos, pero no tiene voto excepto para decidir la votación en caso de empate. Puede participar en las reuniones de la junta de gobernadores, pero no votará en ella. El director administrador cesará en sus funciones cuando así lo decidan los directores ejecutivos.

El director administrador será jefe de personal del Fondo, y, bajo la dirección de los directores ejecutivos, conducirá los negocios ordinarios del Fondo. Sujeto al control general de los directores ejecutivos, será responsable de la organización, el nombramiento y la suspensión del personal del Fondo.

Al nombrar el personal el director administrador, sujeto a la importancia suprema de obtener el más alto nivel de eficiencia y de competencia técnica, prestará la debida atención a la importancia de seleccionar personal con base en la mayor extensión geográfica posible.

1.1.3 Cuotas. El Fondo lo constituyen las cuotas de los países signatarios de los Acuerdos de Bretton Woods, en

la proporción establecida en dicha conferencia y que corresponde a las posibilidades monetarias de cada país. "A Colombia le correspondió una cuota de US\$ 50.000.000" (1).

Cada país miembro está obligado a suscribir una cuota para el Fondo, de la cual se paga el 25% en oro y el 75% en la moneda propia del país miembro. Las cuotas han sido recaudadas tres veces, la última recaudación tuvo lugar en 1970, cuando el total aumento a US\$ 28.900 millones. Este fondo se usa para ayudar a los países miembros a superar dificultades temporales de su balanza de pagos y así contribuir a estabilizar los tipos de cambio. La capacidad para obtener préstamos y los derechos de voto están determinados por la cuantía de la cuota. Según el actual sistema, los Estados Unidos tienen cerca del 23% del derecho de voto y la Comunidad Económica Europea cerca del 19%; de manera que aunque se requiere una mayoría del 85% para hacer cambios de importancia en el procedimiento del FMI, tanto los Estados Unidos como la CEE tienen el poder del voto.

(1) Instituciones Económico-Financieras Internacionales, Banco de la República. 28 p.

A intervalos de cinco años el Fondo revisa las cuotas de los participantes y, si lo estima conveniente, propondrá ajustes en las mismas. También podrá considerar en cualquier otro tiempo, si lo juzga conveniente, el ajuste de cualquier cuota determinada, a solicitud del participante interesado. Se necesitará una mayoría de las cuatro quintas partes del total de los votos para hacer cualquier cambio en las cuotas, y no se cambiará ninguna cuota sin el consentimiento del participante interesado.

1.1.4 Condiciones que regulan el uso de los recursos del Fondo. Un participante tendrá derecho a comprar del Fondo la moneda de otro participante, a cambio de la suya propia, en las condiciones siguientes:

a) Que el participante que desee comprar la moneda manifieste que ésta se necesita con urgencia para hacer pagos compatibles con las disposiciones de este Acuerdo.

b) Que el Fondo no haya notificado, que escasean las disponibilidades de la moneda que se interesa.

c) Que la moneda propuesta no haga que las disponibilidades del Fondo en moneda del participante aumenten durante el período de 12 meses que terminen en la fecha de la compra en más de 25% de la cuota del participante.

d) Que el Fondo no haya declarado previamente que el participante que desea hacer la compra está descalificado para hacer uso de los recursos del Fondo.

Los participantes no tendrán derecho a usar los recursos del Fondo sin permiso de éste para adquirir moneda que hayan de retener para cubrir transacciones de cambio futuro. En cualquier ocasión en que el Fondo determine que cualquier participante está usando los recursos del Fondo en forma contraria a los propósitos del Fondo, éste exigirá a dicho participante un informe en que exponga la opinión del Fondo y señale un plazo adecuado para que conteste. Después que el Fondo someta un informe de esta naturaleza a un participante, podrá limitar el uso que el participante haga de sus recursos. Si no se recibe contestación del participante al informe dentro del plazo señalado, o si no es satisfactoria la contestación, el Fondo podrá seguir limitando el uso que de sus recursos haga el participante o, después de notificárselo con anticipación razonable, podrá retirarle el derecho a usar los recursos del Fondo.

1.1.5 Derechos especiales de giro (DEG). Durante la década de los años 60 ganó mucho terreno la idea de que una merma de la liquidez internacional podría llegar a ser suficientemente aguda para impedir el crecimiento conti

nuo del comercio internacional. Los instrumentos para financiar el comercio internacional son fundamentalmente la reserva de moneda, tales como dólares, libras esterlinas y oro. El problema de la dependencia del dólar y la esterlina es que la oferta de estas monedas está regulada por los déficits y superávits de las balanzas de pago en sus países.

El déficit en la balanza de pagos en los Estados Unidos ha sido fuente importante del flujo de liquidez en las reservas del Banco Central y por supuesto, la dificultad de los persistentes déficits produjeron dudas acerca del mantenimiento del tipo de cambio de la moneda e hizo que los bancos centrales ya no desearan conservar dólares. A mediados de 1960, fue declarada la política francesa de la venta de dólares por oro. Este problema llegó a la cúspide en agosto de 1971, cuando el gobierno de los Estados Unidos impuso varias medidas para corregir el déficit de su balanza de pagos. En diciembre de 1971, el dólar fue devaluado cerca del 10%. El "Grupo de los 10" países (Estados Unidos, El Reino Unido, Alemania Occidental, Francia, Bélgica, Holanda, Italia, Suecia, Canadá y Japón), convino en que se celebrarían reuniones para revisar el problema total de la liquidez internacional, pero, evidentemente, las desventajas de estas fuentes de activos líquidos para transacciones comerciales era que su oferta

era bastante arbitraria.

Después de múltiples conversaciones se consideró fundamental crear los DEG (Derechos Especiales de Giro) como concepto jurídico dentro de la primera enmienda del Convenio Constitutivo y que contribuye a darle el carácter de activo de reserva. No son pedazos de papel como los billetes bancarios o las letras de tesorería. Son simplemente partidas de una cuenta especial llevada por el Fondo Monetario Internacional, distribuidas a cada país afiliado, en proporción a su cuota en el Fondo. Un país puede sólo utilizar sus DEG si se encuentra en déficit de balanza de pagos, o si por cualquier razón está perdiendo reservas, no pueden ser gastados directamente en bienes y servicios; sólo puede ser transferidos a otro país miembro a cambio de divisas utilizadas.

Los derechos especiales de giro se expresarán mediante un cálculo basado en el valor de las 16 monedas más fuertes:

Dólares de Estados Unidos

Yen japonés

Franco francés

Libra esterlina

Lira italiana

Florín holandesa
Dólar canadiense
Franco belga
Riyal de Arabia Saudita
Corona sueca
Rial iraní
Dólar australiano
Peseta española
Corona noruega
Chelín austriaco
Marco alemán

Hay ciertas restricciones respecto a su uso. Un miembro debe retener en sus reservas por lo menos el 30% de su asignación original y, por otra parte, puede rehusar recibir DEG si sus valores en cartera son tres veces más que su asignación original. Aún cuando los DEG están garantizados por el oro, también perciben intereses del Fondo Monetario Internacional.

1.1.6 Características de los DEG. Las características principales de esta unidad de reserva, son las siguientes:

a) Esencialmente, los DEG pueden ser usados por el participante en la medida en que demuestre la necesidad de utilizarlos por razones de balanza de pagos.

b) Su utilización se hace principalmente por intermedio de participantes que proporcionan sus propias monedas a cambio de determinadas cantidades de DEG. La designación de tales participantes está sujeta a que su posición en materia de balanza de pagos y de reservas brutas sea suficientemente fuerte. En 1969 el Fondo estableció el primer plan de designación, dividido por trimestre con una suma de 23 a 27 participantes con un monto de DEG 350 millones.

c) El país miembro que usa los DEG, incurre automáticamente en una reconstitución, la cual se calcula por periodos de cinco años, en otros términos, si el participante usa más del 70% de las asignaciones recibidas, su obligación de reconstitución deberá ser superior al 30% por un periodo lo suficientemente largo, de tal manera que el uso de los DEG promedie el 70% durante un periodo de cinco años.

d) La última característica importante se refiere al interés que cada participante devenga sobre el monto de sus tenencias y los cargos que paga sobre las asignaciones acumuladas netas. Los tipos de interés y los cargos son iguales, de tal manera que un participante que mantiene más DEG que su asignación acumulativa, recibe un pago neto y el que mantiene menos efectúa un pago neto. Los cargos correspondientes a pagos e intereses deben hacerse en DEG.

1.1.7 El F.M.I y nuestra política económica. Cuando una entidad pública contrata un crédito externo se compromete al pago del servicio de la deuda correspondiente. Los bancos se preocupan por insertar en el contrato cláusulas que garanticen su cumplimiento. Gradualmente el contenido de dichas cláusulas ha dejado de limitarse a los aspectos estrictamente financieros, y se relacionan cada vez más con el manejo general de la política económica.

Las facultades del FMI para estipular la condicionalidad de los préstamos emanan de las disposiciones del convenio como consecuencia del carácter rotatorio de los recursos de la institución. En 1952 el directorio del FMI decidió que las medidas de política de los países miembros debían ser las adecuadas para poder superar los problemas de pagos y permitir el reembolso de los créditos en un período máximo de tres a cinco años. La supervisión se basa en el reconocimiento de que la aplicación de políticas económicas coherentes resulta en tasas de cambio estables y en su crecimiento vigoroso y sostenido de la economía mundial.

Durante los años en que Colombia recurrió al financiamiento del Fondo Monetario, las consultas se llevaron a cabo de acuerdo al artículo 14 del convenio, referente a los países que aún mantienen regímenes cambiarios con restricciones a los pagos y transferencias internacionales y que ha

bían declarado que tan pronto las circunstancias lo permitieran eliminarían esas restricciones.

Posteriormente, con la segunda enmienda al convenio, en abril de 1978, el artículo 4 sobre las "obligaciones referentes a regímenes de cambio" estipuló que cada país miembro colaborará con el FMI y con los otros países para asegurar que haya acuerdos cambiarios ordenados. Colombia ha cumplido con estas consultas. La verificación detallada de la política económica y la seriedad del propósito para su ejecución hicieron posible que el 26 de julio de 1985 el directorio del Fondo Monetario Internacional aprobara un acuerdo de supervisión "sui géneris" (la llamada monitoría) sin que hubiera un compromiso formal para utilizar los recursos en 1985 y 1986.

Este acuerdo, a su turno, permitió la iniciación de negociaciones con la banca comercial para un préstamo sindicado y posteriormente para otros importantes financiamientos que ha recibido el país también de la banca comercial, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de proveedores y ha permitido disponer de un amplio crédito para financiar el comercio en los términos más competitivos.

Cualquier observador desprevenido de las finanzas del país encontrará que estos recursos de la banca comercial y de

otras fuentes no se hubieran conseguido sin la estrecha cooperación que existe entre las autoridades del país y el Fondo Monetario Internacional.

Precisamente lo que motiva controversia y fuertes críticas respecto a la condicionalidad es el reconocimiento de la complejidad de la formulación y adaptación de las políticas que hagan posible el acceso a los recursos del FMI, y sobre las cuales es difícil alcanzar un consenso. En efecto, los programas de ajuste incluyen medidas de política fiscal, de crédito, de ingresos, de precios políticos, de endeudamiento externo, de tasa de cambio, de restricciones al comercio y a los pagos, para mencionar sólo algunas de las más importantes.

1.2 BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF)

Esta institución, con sede en Washington, también conocida como el Banco Mundial, así como el Fondo Monetario Internacional, fueron acordados por los representantes de 44 países miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods en julio de 1944. Inició sus operaciones en junio de 1946. En Colombia fue aprobado por la Ley 76 de 1946.

El propósito del Banco es fomentar la inversión de capital para la reconstrucción y desarrollo de sus países miembros, sea canalizando los fondos privados necesarios o concediendo préstamos de sus propios recursos.

1.2.1 Funciones. Las funciones del Banco son:

- Ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países asociados, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluyendo la rehabilitación de las economías que la guerra ha destruido o trastornado, la reconversión del equipo de producción con el fin de satisfacer las necesidades del tiempo de paz y el estímulo al desarrollo de las fuentes de producción y recursos de los países menos adelantados.

- Promover la inversión privada en el extranjero por medio de garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones hechas por inversionistas privados; y, cuando el capital privado no puede conseguirse en condiciones razonables, complementarlo facilitando, en condiciones adecuadas, fondos para fines productivos, obteniéndolos ya sea de su propio capital, de fondos que consiga ó de sus otros recursos.

- Promover el crecimiento equilibrado de largo alcance del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pago, fomentando las inversiones internacionales para el desarrollo de los recursos productivos de los asociados y coadyuvando a aumentar la productividad, el nivel de vida y las condiciones de trabajo en dichos países.

- Coordinar los préstamos hechos o garantizados por el Banco con los préstamos internacionales hechos a través de otros conductos, de manera que reciban la primera atención los proyectos más útiles y urgentes, lo mismo los grandes que los pequeños.

- Efectuar sus operaciones teniendo en cuenta debidamente el efecto que ejerzan las inversiones internacionales sobre la situación económica de los territorios de los países asociados y, en los años inmediatos de la postguerra, ayudar a efectuar una transmisión fácil de la economía de guerra a la de paz.

1.2.2 Estructura del banco. La estructura del Banco es muy parecida a la del F.M.I, el Banco se rige por una Junta de Gobernadores, integrada por un gobernador y un suplente de cada país miembro, todos los poderes del Banco radicarán en la Junta de Gobernadores; la Junta de Goberna

dores se reunirá una vez al año y tantas otras veces como lo disponga la misma junta o como lo convoquen los directores ejecutivos. Hay una Junta de Directores Ejecutivos, cinco de los cuales son elegidos por los miembros que tienen mayor número de acciones y los demás escogidos por los gobernadores de los miembros restantes, los directores ejecutivos son responsables de la dirección de las operaciones generales del Banco, y a ese efecto ejercen todos los poderes que en ellos delegue la Junta de Gobernadores. El presidente del Banco es elegido por los directores ejecutivos.

1.2.3 Cuotas y capital autorizado. Como en el FMI, se fijaron cuotas de capital en proporción a la capacidad financiera de los países miembros. El 2% de la cuota de suscripción de cada uno de los miembros se paga en oro o en dólares para su inclusión en los fondos del Banco, el 18% en la moneda propia del país y el remanente se retiene, pero está disponible para pagar cualesquiera de las obligaciones del Banco si fuere necesario.

El capital por acciones autorizado del Banco es de US\$ 10.000.000.000 de los Estados Unidos de América. Este capital se dividirá en 100.000 acciones con un valor nominal de US\$ 100.000 cada una, que sólo podrán suscribir los

países participantes.*

Cuando el Banco lo estime conveniente, podrá aumentarse el capital por acciones previo el voto afirmativo de tres cuartas partes del número total de votos. El Banco también obtiene dinero por la venta de bonos en el mercado mundial.

1.2.4. Usos y condiciones de los préstamos. El Banco hace arreglos a fin de asegurar que el producto de un préstamo se dedique exclusivamente a los propósitos para los cuales fue otorgado, prestando debida atención a los factores de economía y eficiencia y haciendo caso omiso de influencias o consideraciones políticas u otras que no sean de índole económica.

En el caso de préstamos otorgados por el Banco, este abrirá una cuenta a nombre del prestatario y la cantidad del préstamo otorgado por el Banco se acreditará en dicha cuenta en moneda o monedas en que se hiciera el préstamo.

El Banco podrá garantizar o conceder préstamos a cualquier país participante o subdivisión política del mismo, y a

* El 3 de agosto de 1984 el capital del Banco autorizado en acciones aumentó a 786.500 acciones.

cualquier empresa comercial, industrial y agrícola en los territorios de un país participante, sujeto a las siguientes condiciones:

- Cuando el país participante en cuyos territorios estuviera situado el proyecto no sea el prestatario, su Banco Central o un organismo comparable del mismo que el Banco considere aceptable, garantice plenamente el pago del principal, de los intereses y de los demás cargos sobre el préstamo.
- Que se establezca a satisfacción del Banco que, en las condiciones de mercado, el prestatario no podría obtener el préstamo por otros medios y en condiciones que el Banco estimara razonables para dicho prestatario.
- Que una comisión competente después de considerar detenidamente los méritos de la proposición, recomiende el proyecto en dictamen, sometido por escrito.
- Que el tipo de interés y demás cargos sean razonables en opinión del Banco, y que dicho tipo de interés, los cargos y la tabla prescrita para la amortización del préstamo sean adecuados para el proyecto.
- Los préstamos que haga o garantice el Banco se destinarán, salvo en circunstancias especiales, a proyectos espe

cíficos de reconstrucción o fomento.

1.3 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Uno de los anhelos de los países latinoamericanos era el de contar con un organismo financiero de carácter regional, en el que tuvieran una participación efectiva, y cuyo objetivo primordial fuera complementar el ahorro interno de los países miembros con recursos provenientes de la región.

Con este objeto se presentaron varios proyectos que no prosperaron, pero finalmente en la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en Buenos Aires en 1957, se propuso ya como una medida concreta la constitución de un ente de este tipo. En consecuencia, en la reunión especial del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en 1958 se constituyó una comisión integrada por un grupo de expertos que se encargó de la redacción del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano, el cual fue aprobado por el mismo Consejo en abril de 1959.

En diciembre de este mismo año el Banco adquirió existencia jurídica y Colombia le incorporó a su legislación el 11 de diciembre de 1959 mediante la Ley 102 del mismo año.

Esta institución, con sede en Washington, fue establecida en 1959 con el fin de promover el desarrollo de América Latina sobre una base multilateral. Se fundó con 19 países latinoamericanos y los Estados Unidos. En 1976 el Banco contaba con 38 países miembros, al ser incorporados en ese año 12 países extrarregionales, sobretodo europeos, y dos países latinoamericanos más.

1.3.1 Funciones. Las funciones del Banco son:

- Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo.
- Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuya más eficazmente al crecimiento económico de dichos países.
- Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables.

- Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de los recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior.

- Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.

1.3.2 Recursos del Banco. El Banco se estableció originalmente con dos fuentes de recursos separados:

- a) Los recursos ordinarios de capital.
- b) Fondos para operaciones especiales.

El Convenio Constitutivo del Banco dispone que los recursos ordinarios de capital deberán siempre mantenerse, utilizarse o disponerse en forma completamente independiente de los recursos del Fondo. Además al Banco se le ha asignado la administración de distintos fondos, el primero de los cuales fue el Fondo Fiduciario del Progreso Social.

El capital ordinario del BID debe ser suscrito por la totalidad de sus países miembros. Dichos recursos ordinarios

están formados por acciones de capital pagados en efectivo y acciones de capital exigible. El capital exigible del Banco representa un fondo de garantía que le facilita al Banco su acceso a los mercados financieros para la obtención de fondos adicionales para sus programas con préstamos con cargo a sus recursos ordinarios. A fines de 1976 la totalidad de los fondos obtenidos por este procedimiento ascendía a US\$ 2.071 millones. Estas sumas con el capital y las cancelaciones de créditos concedidos, le habían permitido al Banco otorgar un total de préstamos ordinarios por la suma de US\$ 4.489 millones.

En lo referente a las operaciones especiales, cabe indicar que dicho fondo fue establecido en el Convenio Constitutivo del Banco como fuente de recursos corrientes del capital, de tal manera que desde sus comienzos le fue posible al BID otorgar préstamos concesionales, es decir, en condiciones más favorables que las que rigen para los préstamos de capital ordinario, en cuanto a tasas de interés, período de gracia y plazos de amortización.

1.3.3 Estructura del BID. La estructura institucional del BID es similar a la del Fondo Monetario Internacional y a la del Banco Mundial (BIRF). Su autoridad máxima, la Asamblea de Gobernadores, se reúne una vez al año en uno de los países miembros y delega sus funciones correspondien

tes en el Directorio Ejecutivo, el Presidente y Vicepresidente Ejecutivo. El Directorio funciona en la sede del Banco, en Washington, integrado originalmente por nueve directores, dos nombrados por Canadá y por los Estados Unidos y los otros elegidos por los países latinoamericanos. Con la reforma, el Directorio se aumentó a 11, de tal manera que los países extrarregionales tendrán derecho a elegir dos directores ejecutivos. El presidente del Banco será el representante legal de la institución.

1.3.4 Usos y condiciones de los préstamos. Las operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID se basan en programas anuales que dependen de la disponibilidad de fondos, de las prioridades de inversión de los países latinoamericanos y de los propios objetivos de la institución. Su cooperación técnica y financiera con América Latina abarca cinco campos relacionados con el progreso económico y social de los países de la región:

- a) Desarrollo agrícola y rural
- b) Infraestructura física
- c) Industria
- d) Desarrollo urbano
- e) Educación

El Banco tomará las medidas necesarias para asegurar que

el producto de todo préstamo que efectúe o garantice, o en el que tenga participación, se destine únicamente a los fines para los cuales el préstamo se haya efectuado, dando debida atención a las consideraciones de economía y eficiencia.

El Banco podrá efectuar o garantizar préstamos con sujeción a las siguientes normas y condiciones:

- Que el interesado haya sometido una solicitud detallada y que los funcionarios del Banco presenten un informe por escrito en el que recomienden la propuesta después de haber examinado sus méritos. En circunstancias especiales y a falta de dicho informe, el Directorio Ejecutivo, por la mayoría de la totalidad de los votos de los países miembros, podrá exigir que se le someta una solicitud para su decisión.

- Que, al examinar una solicitud de préstamo o de garantía, el Banco considere la capacidad del prestatario para obtener el préstamo de fuentes privadas de financiamiento en condiciones que, en opinión del Banco, sean razonables para el prestatario, teniendo en cuenta todos los factores que sean pertinentes.

- Que, al efectuar o garantizar un préstamo, el Banco tenga debidamente en cuenta si el prestatario y su fiador, si lo hubiere, estarán en condiciones de cumplir con las obligaciones que les impone el préstamo.

- Que, en opinión del Banco, la tasa de interés, demás cargos y plan de amortización sean adecuados para el proyecto en cuestión.

- Que al garantizar un préstamo hecho por otros inversionistas el Banco reciba compensación adecuada por el riesgo en que incurre.

- Los préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo serán principalmente para el financiamiento de proyectos específicos, incluyendo los que formen parte de un programa nacional o regional de desarrollo. Sin embargo, el Banco podrá efectuar o garantizar préstamos globales a instituciones de fomento o a agencias similares de los países miembros con el objeto de que estas faciliten el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo, cuyas necesidades de financiamiento no sean, en opinión del Banco, suficientemente grandes para justificar su intervención directa.

2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

2.1 CAUSAS INTERNAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

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

Lograr un saneamiento del sector oficial 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.

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 acre

cienta.

Entre las causas primordiales del incremento del déficit fiscal en los últimos años, encontramos que este se debe a mayores gastos relacionados con el orden público, el deterioro en las finanzas de Ecopetrol, producto de la caída en los precios internacionales del crudo y de un menor volumen de exportación, como consecuencia de las actividades terroristas, pero esto no ha significado ningún cambio en la búsqueda de un riguroso control del gasto.

Elemento de especial preocupación ha significado el hecho de que gran parte de la financiación del déficit recae en créditos externos, aumentando progresivamente el saldo de la deuda pública externa.

2.1.1.1 Causas del desequilibrio. El desequilibrio fiscal de la nación ha sido el resultado de una serie de factores para los cuales contrasta 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 (im

puesto de aduana, impuestos a las ventas sobre importaciones y utilidades en operaciones de cambio exterior) al aumento en el 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 proliferación y el volumen de las llamadas rentas atadas o con destinación específica que le han quitado flexibilidad y eficacia a la asignación de 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.

2.1.1.1.1 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 me

didadas 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. Aún 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.

Las evasiones constituyen una pérdida en los ingresos corrientes del Estado, ya que al estar evadiendo los contribuyentes el pago de sus obligaciones tributarias, el Estado ve mermado una parte de sus ingresos, y como los gastos de este no disminuyen, se presentan desequilibrios, trayendo esto como consecuencia, un aumento en el déficit fiscal, el cual debe ser solventado con nuevos ingresos provenientes de otras fuentes, tal como el crédito externo, al que recurre el gobierno con mayor frecuencia sobretodo con préstamos provenientes del FMI.

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

Las transferencias agrupan especialmente 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 sean cancelados a particulares y organizaciones internacionales.

En la Tabla 1 y 2 se observa la evolución de los diferentes componentes de este grupo, hasta agosto de 1990 las transferencias ascendían a \$549.175 millones, cifra que resulta superior en términos porcentuales en 113,2% con la del 1985 y con una disminución de 30,7% con la de 1989.

Atendiendo a su nivel estructural, el mayor peso relativo lo tiene el ítem relacionado con el funcionamiento de las entidades adscritas, explicada por la carga que significa

el sostenimiento de los establecimientos públicos, los municipios, los FER y los servicios seccionales de salud.

Como estas transferencias constituyen las mayores erogaciones dentro de los gastos del Estado, éstas contribuyen a aumentar el déficit fiscal, viéndose el Estado obligado a subsanar éste a través de empréstitos externos, lo cual conlleva a aumentar el monto de la deuda externa del país.

2.1.1.1.3 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 del Café, PROEXPO y Fondo Nacional del Carbón, que no hacen parte de ningún tipo de ley presu

TABLA 1. Ejecución del presupuesto de las transferencias

Millones de pesos

Giros y reservas

Conceptos	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Por régimen prestacional	20.011	28.103	47.003	53.271	74.595	112.827
Cesión imponentas	32.355	42.594	64.140	93.739	125.507	92.461
Situado fiscal	69.811	86.483	110.636	151.681	197.081	159.650
Subsidios	6.513	4.817	4.814	4.453	2.675	--
Fun. entidades adscritas	91.959	135.350	184.502	208.501	299.125	151.181
Otros	36.900	38.344	57.448	67.143	94.461	33.056
Total general	257.549	335.721	468.543	578.788	793.444	549.175

Fuente: Informe financiero. Contraloría General de la República.

* Datos hasta agosto del 90.

74

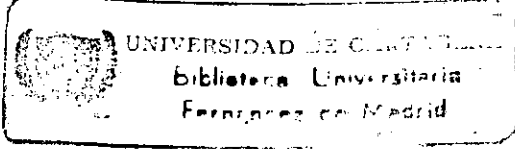


TABLA 2. Ejecución del presupuesto de las transferencias.

Conceptos	Estructura %					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Por régimen prestacional	7,8	8,4	10,0	9,2	9,4	20,5
Cesión imponentas	12,6	12,7	13,6	16,2	15,8	16,8
Situado fiscal	27,1	25,7	23,6	26,2	24,8	29,0
Subsidios	2,5	1,4	1,0	0,7	0,4	--
Funcionarios entidades adscritas	35,7	40,3	39,4	36,0	37,7	27,5
Otros	14,3	11,5	12,4	11,7	11,9	6,2
Total general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informe financiero. Contraloría General de la República.

* Datos hasta agosto de 1990.

75

puestal.

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).

TABLA 3. Impuesto ad valorem a la gasolina y ACPM

Años	Consumo Combustible (Mil. Gls)	Recaudo (Mill.\$)	Indice de inflación
1985	1.789,3	37.718,0	22,5
1986	1.823,6	46.492,8	20,9
1987	1.895,3	59.599,0	24,0
1988	1.830,2	72.712,1	28,1
1989	2.066,3	106.036,6	26,1
1990*	1.402,6	91.846,8	30,6

Fuente: Revista Informe Financiero

* Datos hasta agosto de 1990.

76

En la Tabla 3 se observa que el consumo de estos productos (gasolina corriente, extra y ACPM) aumentó en un 12,99 (236 millones de galones) al lograr un nivel de 1.830 millones de galones en 1988 a 2.066 millones de galones en 1989.

El mayor recaudo por consiguiente, se explica por el reajuste del precio, más que por incremento en el consumo; lo cual permite económicamente un mayor beneficio en la realización de importantes obras de infraestructura contempladas en el Plan Vial Nacional.

Las rentas atadas, como su nombre lo indica, son erogaciones obligatorias del Estado, de las cuales él no puede prescindir, estando obligado a cumplir con aquellas instituciones para las cuales se destinan estos ingresos, aunque se presenten disminuciones en los recuados, es aquí donde entra el gobierno a suplir estos faltantes con fuentes internas o externas de financiamiento. Es claro entonces que estos compromisos que tiene el Estado con algunas instituciones, son motivo en algunas ocasiones de nuevos préstamos externos y por consiguiente de aumentos en el saldo de la deuda.

2.1.1.2 Efectos económicos del financiamiento del déficit.

Una de las causas internas de mayor relevancia en las crisis de endeudamiento externo son los crecientes déficits

fiscales en que incurrieron la mayoría de los países entre 1978 y 1982. Tales déficits fueron financiados en su mayor parte por políticas expansionistas en materia monetaria y crediticia. Hubo, desde luego, otras causas concomitantes y otros factores que no estaban contribuyendo a que hubiera consistencia entre los componentes de las políticas económicas. Pero, la causa primaria fue un nivel de gasto público y (aún privado) que excedía los recursos disponibles o los recursos que se podían considerar como estables a mediano y largo plazo.

En líneas generales existen dos grandes fuentes de financiamiento para un déficit fiscal. El crédito proveniente del exterior y/o el crédito proveniente del interior. Pero, y esto es de fundamental importancia, existe una estrecha e inseparable interdependencia entre el crédito interno y el crédito externo, siendo el primero el determinante, al final de cuentas, del comportamiento del financiamiento externo.

En principio, y haciendo abstracción del financiamiento externo, existen dos fuentes principales de crédito interno para los sectores públicos, el Banco Central y/o el sector privado. Si se opta por el financiamiento proveniente del sistema financiero privado, se tiene que aceptar que esta ruta tiene dos problemas muy serios. El primero, que se

presionará hacia arriba la tasa de interés cuando se trate de colocar los títulos o los bonos del gobierno dentro del sector privado o dentro del sistema financiero comercial. El segundo, que es un corolario del primero, se reducirá la inversión privada al dejar de ser rentables aquellos proyectos cuyo rendimiento es inferior a la ahora "ex post" más alta tasa de interés.

Y este problema de las altas tasas de interés si que es algo delicado. No sólo por el primer efecto anteriormente señalado sobre la inversión, sino porque las altas tasas de interés se convierten en un desesperante problema político, cuando las autoridades monetarias reciben toda clase de presiones para que "bajen las tasas de interés". Se argumentará que con costos financieros tan elevados no se puede hacer inversión y que, por lo tanto, no se puede reactivar la economía. Es claro, por lo dicho antes, que el problema de fondo es otro. Lo que ocurre es que no es posible aumentar la inversión privada y, al mismo tiempo, financiar con ahorro privado mayores inversiones o más altos gastos corrientes del sector público. Esto resulta del hecho de que los recursos no son ilimitados. El problema no está en las tasas de intereses, sino en la compatibilidad y consistencia de la política económica.

La otra fuente de financiamiento interno la constituye el crédito del Banco Central. Esta tiene, en principio, el atractivo de que la tasa de interés que paga el sector público podría ser menor que la requerida si las colocaciones de títulos o de bonos las tiene que hacer en el sector privado. Pero esta supuesta ventaja no es real ni es permanente y conlleva aún a mayores problemas y riesgos que el de la elevación inmediata de las tasas de interés. Aunque inicialmente la tasa de interés puede que no tienda a subir, mientras sobrevenga un exceso de liquidez no anticipada, rápidamente el público se dará cuenta que esa situación no es sostenible. Al no estar dispuesto el público 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 o de dinero se traducirá en una combinación de cuatro posibles resultados o modalidades de ajuste:

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

A esto es lo que llama el economista Eduardo Wiessner en su ensayo sobre las causas del endeudamiento externo: "la conexión o el vínculo monetario entre un déficit fiscal financiado con crédito interno y su posterior expresión en la balanza de pagos. Dentro de este contexto, la pérdida de reservas internacionales equivale a un aumento del endeudamiento externo. Asimismo, la pérdida de reservas internacionales actuará como un sustituto transitorio de los otros dos mecanismos de ajuste, a saber: la inflación y la variación del tipo de cambio". (1)

2.1.1.3 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 externo 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

(1) WIESSNER DURAN, Eduardo. Economía colombiana. Diciembre, 1984. Nos. 163-164.

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 cada vez 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.

Fue 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 presupuestal fue deficiente y los problemas crónicos del mismo siguieron presentándose.

2.1.1.3.1 El 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 Ministerio de Hacienda lo somete a consideración del Congreso en los primeros 10 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.

En la Tabla 4, podemos ver que los ingresos clasificados presupuestalmente como corrientes, ascienden en lo que va corrido del año 1990 (hasta agosto) a \$1,537.772 millones.

Comparando los ingresos corrientes, en 1989, se denota un aumento nominal del 25,2% respecto a 1988, participando del total ingresado en un 74,0%, destacándose dentro de

83

TABLA 4. Ingresos del gobierno nacional 1985-1990.

(Millones de pesos)

Conceptos	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I. INGRESOS CORRIENTES	464.676	690.435	989.482	1.340.469	1.679.020	1.537.772
A. Tributarios	421.895	606.803	851.150	1.261.930	1.615.729	1.505.509
1. Actividad económica interna	285.629	379.128	484.818	764.859	1.033.517	1.019.707
2. Actividad económica externa	136.256	227.675	366.332	497.071	582.212	485.802
B. No Tributarios	42.781	83.632	138.332	78.539	63.291	32.262
1. Tasas y multas	14.756	17.883	17.963	18.083	10.374	7.869
2. Rentas contractuales	14.081	47.527	109.674	45.221	38.407	15.476
3. Fondos especiales	13.944	18.223	10.695	15.235	14.510	8.918
II. INGRESOS DE CAPITAL	206.128	268.229	254.402	398.189	558.465	153.444
A. Crédito interno	130.866	130.490	77.396	66.696	36.335	26.962
B. Crédito externo	73.527	130.238	79.770	259.910	401.094	126.482
C. Recursos del balance	1.735	7.501	45.034	71.583	68.953	---
D. Créditos garantizados (respaldan reservas, apropiaciones solicitadas financiadas con recursos del crédito)	---	---	52.202	---	---	---
E. Utilidad de la CEC	---	---	---	---	77.138	---
F. Otros recursos de capital	---	---	---	---	4.945	---
Total ingresos presupuesto nal.	670.804	958.664	1.243.884	1.738.658	2.267.484	1.691.216

Fuente: Informe Financiero, Contraloría General de la República.

este los ingresos tributarios como los de mayor peso, 71,2% del total, aunque es importante destacar el paulatino aumento logrado en los de carácter no tributario.

Separando los tributarios según se deriven de actividades internas y/o externas, es posible apreciar que las primeras mantienen el tradicional liderazgo en su participación, no obstante el cada vez más creciente avance en los aportes de los gravámenes aplicados al sector externo. De este modo, las operaciones internas reportaron más del 61,7% a lo largo del período de estudio. Oportunamente las transacciones con el exterior que habían logrado su punto máximo en 1987 alcanzaron un 43%, descendiendo en 1989 a un 36%.

En cuanto a los recursos de capital, disminuyeron en un 5,2% nominal durante los años 1986-1987, situación que no se había presentado en el período con excepción de 1981-1982. De los rubros que componen estos ingresos la mayor participación la tiene el crédito externo, el cual en 1989 fue de \$401.194 millones, con un aumento nominal de 54,3% con respecto a 1988 y un promedio durante el período de 50,3%.

Por otra parte, considerando las características del gasto (Ver Tabla 5), se tiene que el principal causante de la expansión de este, en el período en mención, fue sin lugar

25

TABLA 5. Apropriación y ejecución del Presupuesto de Gastos.

Conceptos	Apropiaciones										Ejecución*			
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)		
Funcionamiento	386.831	300.229	683.208	869.797	1.003.926	1.482.626	381.218	490.830	673.051	2.074.156	1.274.518	1.737.509		
Servicios Personales	105.077	135.230	173.825	228.625	246.840	438.986	101.479	131.449	170.241	587.966	356.266	568.629		
Gastos Generales	23.945	25.439	36.470	55.464	58.782	88.125	22.914	23.660	34.267	101.153	47.492	82.817		
Transferencias	257.809	339.560	472.913	585.708	698.304	955.515	256.825	335.721	468.543	1.385.038	870.761	1.086.063		
Servicio de la deuda	90.471	200.508	239.462	349.133	530.495	644.988	85.217	193.772	232.754	902.578	564.952	720.932		
Interna	16.252	72.283	18.463	31.572	62.875	78.272	15.853	71.492	18.391	94.631	76.942	88.416		
Externa	74.219	128.225	220.999	317.561	467.620	566.702	69.364	122.280	214.363	807.947	488.010	632.516		
Inversión	214.795	270.168	317.459	425.041	540.080	837.828	210.999	250.058	308.248	695.038	250.931	375.673		
Directa	22.090	41.472	70.846	86.827	120.268	279.744	20.717	36.717	66.380	82.568	47.337	53.417		
Indirecta	192.705	228.692	246.613	338.214	419.812	558.084	190.282	213.341	242.868	434.720	104.011	168.998		
Aporte Regional	4.700	5.640	6.800	8.250	10.100	12.626	4.597	5.563	6.696	15.971	8.869	6.866		
Funcionamiento	2.326	3.024	3.424	4.680	6.458	7.540	2.266	2.980	3.364	8.910	5.627	2.229		
Inversión	2.374	2.616	3.376	3.570	3.642	4.480	2.331	2.583	3.332	7.061	3.242	4.137		
Total General	696.797	976.545	1.246.929	1.652.221	2.084.601	2.977.462	682.031	940.223	1.220.749	3.687.743	2.099.270	2.840.980		

* Datos hasta agosto de 1990. * Giros y Reservas. Fuente: Informe Financiero - Contraloría General de la República

a dudas el servicio de la deuda, el cual se incrementó en un 486,3% de 1985-1989; en tanto que el funcionamiento lo hizo en un 159,5% y la inversión en un 151,4%.

En cuanto a la Tabla 6, tenemos que antes de llegar a su forma definitiva, el presupuesto debe superar diferentes etapas que introducen sustanciales modificaciones a la apropiación inicial, lo cual nos hace pensar que la improvisación, 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 esta (la ejecución), la etapa más crítica de todo el proceso, ya que su manejo es complejo y donde más se perciben las ineficiencias administrativas, caracterizadas 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 día sumas apreciables con un promedio del 38,22% en el período 1985-1989, siendo la más alta en 1985 y 1986, con adiciones equivalentes al 52,4% y 49,0% respectivamente. En cuanto a los años

7

TABLA*6. Asignación presupuestal (Millones de pesos)

Años	Apropiación Inicial (1)	Modificaciones (2)	Apropiación Definitiva (3)	Variaciones corrientes		
				(1)	(2)	(3)
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
1988	1.239.423	448.819	1.688.242	27,3	63,3	35,3
1989	1.878.837	478.154	2.356.991	51,5	6,5	39,6
1990*	2.878.008	99.454	2.977.462	53,1	79,21	26,3

Fuente: Informe financiero. Contraloría General de la República.

* Datos hasta agosto-90.

ros definitivos, el de 1990 es superior al de 1989 en 26,3%.

2.1.1.3.2 El presupuesto monetario. Adoptando especial atención al estudio en cuestión, la investigación tratará de dar un enfoque prácticamente teórico, pero claro está, haciendo caso a algunas interpretaciones estadísticas, que como es sabido, necesitan de un riguroso análisis para ser enfocadas 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 han incrementado, y por ende qué 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 en la economía se utilizan más billetes de banco 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.

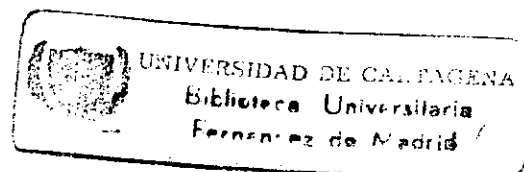
Enfocando la atención en la fuerte expansión monetaria de 1987, sería conveniente hablar acerca del Fodex y su impacto monetario. El Fondo de Monedas Extranjeras (Fodex), fue autorizado por el legislador en 1973 como un mecanismo destinado a "asegurar el pago puntual y exacto de todos los compromisos derivados de la deuda pública externa de la Nación, o de la deuda externa garantizada por ésta". Hasta 1986 a pesar de tener la posibilidad de recibir créditos del Banco de la República, su operación se nutrió exclusivamente con recursos del presupuesto nacional, y por lo tanto, nunca se cuestionó su impacto monetario. A partir de mayo de 1986, cuando el Gobierno y el Banco suscribieron formalmente un contrato para la administración del Fondo, se abrió la posibilidad de captar recursos de entidades superavitarias (como Fedecafé, Ecopetrol o Telecom), para ser utilizados en la financiación de las operaciones del Fodex, con la introducción de este mecanismo se empezó a discutir sobre el efecto expansionista que puede tener el Fondo.

El saldo de los créditos otorgados por el Fodex con recursos captados por el Banco de la República, ascendió al finalizar 1987 a más de \$85.700 millones, mientras que un año atrás en diciembre de 1986, tan sólo representaba \$35.300 millones; de acuerdo con estas cifras las empresas con deuda externa garantizada por la Nación (y particularmente

las del sector eléctrico), utilizaron más de \$50.000 millones de recursos depositados en el Banco de la República por el gremio cafetero y Ecopetrol, para atender el servicio de su deuda externa. Este monto equivale a cerca del 30% del aumento registrado en la base monetaria en 1987, por lo cual se ha llegado a afirmar que el Fodex fue uno de los grandes responsables de la expansión monetaria del año 1986.

Por otra parte, hay que aclarar que las dificultades del control monetario durante el período 87-88 no sólo fueron generadas por el Fodex, pues existieron factores como es el comportamiento de las reservas internacionales, vistas no simplemente como un determinante exógeno de la oferta monetaria, sino asociadas por una relación funcional a la demanda de dinero, que influyeron en el desbordamiento monetario de 1987.

Por supuesto en el contexto legal colombiano la existencia de régimen de control de cambios, implica que cualquier variación en la posición neta de activos extranjeros del país se traduzca inmediatamente en una variación de la base monetaria por la intervención del Banco de la República en el mercado de divisas.



Siguiendo este enfoque y comparando la programación macro económica realizada a inicios y mediados de 1988, por las autoridades con los resultados definitivos de 1987, puede afirmarse que el factor responsable por la casi totalidad del crecimiento de los medios de pago en 1987, fue el comportamiento de las reservas internacionales. Con todo, el año terminó con un crecimiento de los medios de pago del 32,9% y un aumento de la base monetaria del 31,5%, cifras ambas bien por encima de la meta oficial. De una parte, en los resultados "ex post" aparece que, aunque en términos de dólares se presentó una disminución de US\$ 27 millones, por razón de la devaluación, el valor en pesos del saldo de las reservas internacionales se incrementó en más de \$145.000 millones, monto equivalente al 87% de la variación de la base en este año.

2.1.2 Las fallas del mercado de capitales. Las fallas del mercado financiero se originan en las características de la economía y en factores institucionales.*

Las primeras son inherentes al sistema y están asociadas con las complementariedades, las bajas elasticidades de oferta y los ajustes lentos de los mercados. En general, es muy poco lo que se puede hacer para modificarlas. Las opciones en la práctica se reducen a moderar sus efectos inconvenientes. En cambio, los factores institucionales,

que están relacionados especialmente con los grupos económicos, ofrecen un mayor grado de maniobra. Varios de ellos pueden ser corregidos en su raíz.

El desequilibrio generado por la complementariedad entre la liquidez y los activos físicos no puede ser corregido mediante una ampliación general del crédito. Según hemos visto, este expediente no modifica los precios relativos ni la cantidad real de dinero, y por último no altera la demanda efectiva de bienes duraderos. Se trata de una distorsión que sólo puede aminorarse mediante la intervención del Estado en la orientación de los recursos. Pero esto no es posible sin un fortalecimiento de los mecanismos tradicionales de crédito dirigido. Los sistemas de crédito de fomento tendrían que perfeccionarse con el ánimo de favorecer la movilización de los fondos hacia las nuevas inversiones. Además, los préstamos bancarios tendrían que someterse a una estricta reglamentación y vigilancia para evitar su desviación hacia la compra de propiedades existentes o la adquisición de bienes de consumo duraderos.

No se pueden desconocer las dificultades institucionales para realizar una gestión de este tipo. Existe la posibilidad de que los instrumentos se utilicen de acuerdo con las prioridades políticas de cada gobierno o según las presiones de grupos económicos. Por eso mismo, la viabilidad y

* la conveniencia de un sistema de crédito dirigido están condicionadas a la existencia de una banca de fomento que mantenga cierta continuidad en su labor y no sea muy dependiente de las condiciones y presiones políticas. No se trata, sin embargo, de un propósito imposible. Hay varios ejemplos de instituciones que han logrado independizar sus actividades del desarrollo político. Un ejemplo general lo encontramos en la banca de fomento en México, la cual ha logrado una orientación de los recursos, ciñéndose a lineamientos relativamente estables fijados en los planes de desarrollo. Tal vez el primer paso para lograr una estructura de crédito autónomo sea la creación de una entidad general encargada de movilizar los fondos de fomento y dotarla de una serie de funciones específicas que limiten las posibilidades de presión política o gremial.

La intervención del Estado debe extenderse también a las tasas de interés. La experiencia muestra que las altas tasas de interés no alteran fundamentalmente el ahorro y, en cambio, desestimulan la inversión y elevan los costos de funcionamiento de las empresas. Naturalmente, es reducido el alcance de las soluciones por conducto del mercado para orientar una variable determinada por distorsiones económicas y por condiciones especulativas. El control efectivo de las tasas de interés requiere la aplicación de mecanismos administrativos. Sin embargo, la experiencia del

decenio de 1960 muestra que las tasas de interés negativas provocaron enormes desviaciones de los préstamos y estimularon una demanda de crédito que dificultó seriamente el control de la oferta monetaria. El mantenimiento de esa estructura parece mucho más difícil en las condiciones actuales de apertura de la economía mundial y con los rendimientos predominantes en los mercados externos. En esas condiciones, las tasas de interés tienen que ser positivas.

Deben modificarse las condiciones que les conceden ventajas y poderes monopolistas a los grupos económicos. Debe erradicarse el privilegio de administrar bienes públicos. Es preciso definir claramente las actividades que requieren la intervención de última instancia del Estado y someterlas a un tratamiento semejante al previsto en las legislaciones bancarias. El Estado debe tener facultades para intervenir las en el momento en que considere que su gestión no favorece a la sociedad ni a los accionistas.

La conformación y organización de los grupos también debe ser materia de una decisión abierta. La reglamentación de las asociaciones entre los agentes económicos es el campo que exige reformas más novedosas. El desarrollo y fortalecimiento de grupos económicos se originó en el propósito de los gobiernos de facilitar organizaciones capaces de acometer proyectos de alto riesgo y gran tamaño, que ha

sido una de las restricciones más serias al crecimiento económico. Sin embargo, el vínculo entre el sector financiero y el industrial resultó en organizaciones muy eficaces para las operaciones especulativas. Su prohibición no perjudicaría la capacidad de la economía para adelantar grandes proyectos de inversión. Por el contrario, estimularía la creación de organizaciones autosuficientes con una mayor capacidad para dedicarse exclusivamente a actividades productivas. Sería un paso decisivo para conciliar el desarrollo de un sector financiero estable y propicio para la inversión.

No puede desconocerse que las empresas lograron sustituir la financiación de largo plazo de las acciones por el crédito de corto plazo, gracias a que controlaban los bancos. Si el vínculo desaparece, las empresas no tendrían la misma garantía para postergar los préstamos de corto plazo. Se verían presionadas a seguir una política realista de dividendos para atraer a los accionistas pequeños y lograr así una mejor estructura de los pasivos. El desarrollo del mercado bursátil se facilitaría con una estructura independiente de los dos sectores. Esta relación también se daría en la dirección contraria: la conformación de una estructura independiente se facilitaría dentro de un mercado bursátil avanzado.

La viabilidad de una estructura financiera e industrial independiente está condicionada, entonces, a la formación de un mercado de capitales fundamentado en títulos con un mayor plazo de maduración. La emisión de títulos no puede dejarse a la discrecionalidad total de las instituciones financieras. Se requiere alguna acción en materia administrativa y económica para instarlas a ofrecer bonos con mayores plazos de vencimiento. De otro lado, es indispensable reorganizar el mercado bursátil. La política de dividendos debe ser regulada y vigilada para que reflejen la situación real de las empresas. Deben crearse las condiciones institucionales requeridas para el desarrollo de mercados secundarios.

La conveniencia de las asociaciones en el sector financiero es mucho menos clara. La experiencia muestra que gracias a ellas se adquirieron unas entidades con los préstamos otorgados por otras, lo cual terminó en un sistema cruzado y altamente concentrado que permitió evadir los límites de capitalización. La solución no reside, sin embargo, en una estructura fundamentada en instituciones totalmente independientes. La tendencia universal se mueve en la dirección de suministrar los servicios bancarios en forma conjunta, y en algunos estudios se señala que ello ha traído consigo apreciables economías de escala. La solución prácti

ca consistiría, más bien, en establecer normas que definan la solidaridad entre las distintas instituciones y prohíban la concesión de crédito para adquirir las propiedades del grupo. De esa manera se eliminarían los factores de inestabilidad, preservando las ventajas de la prestación de servicios bancarios en gran escala.

En el mundo actual una buena organización del mercado de capitales es básica para el desarrollo de cualquier país. En muchas ocasiones los planes y programas de desarrollo fallan por no existir una coordinación con el sector financiero; este sector juega un papel decisivo en la realización de los proyectos que se piensan llevar a cabo en un momento determinado. De ahí la necesidad de tener un fuerte mercado de capitales y de organizarlo técnicamente mediante una programación financiera que permita una buena coordinación entre los sectores público y privado.

Es muy importante conocer de antemano y en forma clara la política financiera que tiene un gobierno, pues con base en ella el hombre de empresa puede programar sus inversiones, no sólo de acuerdo con las oportunidades para hacer negocios, sino también en aquellas que contribuyen a la prosperidad del país. Por ejemplo, puede examinar las necesidades de la población, la estabilidad monetaria y política, la posibilidad de asociar su capital con otros in

versionistas, etc.

No puede haber desarrollo económico sin un ordenamiento de los recursos financieros, pues para que un país avance necesita capital. No se debe incurrir en el error de montar primero un proyecto de desarrollo y dejar para después el estudio de su financiación, pues muchas veces, estos planes fallan porque necesitan además de los fondos internos, recursos foráneos, que se consiguen principalmente con los organismos internacionales.

Podemos concluir entonces, que el mercado de capitales colombiano no se encuentra lo suficientemente desarrollado, como para permitir un mayor dinamismo entre los diferentes sectores económicos del país, que pudiera contribuir a la retroalimentación del aparato productivo, y no llevar al país a recurrir a cuantiosos volúmenes de crédito externo, como lo está haciendo en la actualidad.

2.1.3 La oferta exportable. El examen del comportamiento de la economía mundial en el período 1986-1988, ha mostrado la persistencia de los desequilibrios centrales de la década del 80: el desequilibrio Norte-Norte y el Norte-Sur.

99

Ha sido también un período de aceleración de la economía mundial, cuyo crecimiento ha estado jalonado por el de los países desarrollados y los llamados nuevos países industrializados asiáticos, estos últimos siendo en realidad los grandes beneficiados en esta situación.

La corrección del desequilibrio financiero Norte-Norte ha presentado perspectivas de solución, en un contexto de reducción del precio del petróleo y de restauración de la cooperación internacional, siendo ésta, al parecer, la consecuencia más importante del crack bursátil.

Los países latinoamericanos se han beneficiado apenas marginalmente del crecimiento de la demanda mundial, dado que los precios de sus productos no tuvieron el comportamiento de los del resto de materias primas. Adicionalmente a esto, la circunstancia de la presión al alza de la tasa de interés conlleva el que la llamada "crisis de la deuda" haya sido y siga siendo una espada de Damocles que pende sobre el mundo en desarrollo en general y los países latinoamericanos en particular.

Como ha sido tradicional en el país, el sector externo (mercado internacional de mercancías y capitales), es concebido como un agregado (exportaciones, importaciones, servicios financieros y no financieros, inversión y crédito externo),

que al arrojar un saldo neto, se traduce en una limitada capacidad de compra y de pagos.

De otro lado, el relacionamiento exterior del país es pensado como complemento de los procesos internos de ahorro e inversión. Salir al mercado internacional y conservar allí una cierta presencia no parece tener un sentido diferente al de obtener recursos que contribuyan a superar "límites internos" del desarrollo nacional. Se destaca, entonces, la concepción de una economía protegida antes que la concepción de una economía hacia la competencia internacional.

Finalmente, y precisamente por lo anterior, el "sector externo" es reconocido como medio y lugar de salida de la economía nacional antes que como medio y lugar de penetración y presencia de la economía mundial en el proceso nacional de desarrollo económico y social.

Desde la perspectiva de esa concepción básica, y con base en un diagnóstico sobre el desempeño de la economía en los primeros cinco años de la década de los 80 (en los que sobresalen nuevamente las fluctuaciones de precios internacionales del café y, en especial, el elevado peso de amortizaciones y pago de intereses por deuda) y una meta de crecimiento sostenido del PIB (5% anual) se diseñó una política presuntamente novedosa en su orientación tal como se lee

en el "Plan de Economía Social" (PES). Al iniciarse la administración del presidente Barco ya era evidente que los precios internacionales del café retornarían a sus niveles bajos. Esto unido a la concentración de amortizaciones de la deuda pública, exige una nueva orientación de la política económica, y en particular del sector externo.

A diferencia de lo ocurrido en los años 60 en que la inestabilidad del "sector externo" aparecía como resultado de las relaciones comerciales (términos de intercambio desfavorables), actualmente la amenaza de inestabilidad es reconocida más por la vía de las relaciones financieras (servicio de la deuda externa), sin hacer exclusión absoluta de la incertidumbre sobre los precios. En este contexto toda la orientación estratégica y las políticas para el sector se dirigen a dos grandes propósitos, con el fin de evitar que él se convierta en fuente de desequilibrios.

En primer lugar, se busca el aumento y la diversificación de la oferta exportable basada en las ventajas comparativas actuales y potenciales y en algunos estímulos directos.

En segundo lugar, se pretende mantener el pago oportuno de las obligaciones financieras externas y obtener créditos frescos voluntarios en el mercado financiero internacional

102
en cantidades moderadas.

Ambos propósitos se inscriben, en el mediano y largo plazo, en la perspectiva de disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones internacionales y por lo tanto, consolidar la ubicación del sector externo.

Antes de hacer una descripción del desempeño del sector externo en Colombia durante el primer bienio del gobierno de Virgilio Barco, pasemos a ver qué antecedentes dejó el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986).

El gobierno de Belisario Betancur fue un período de crisis y transición. Las presiones de la coyuntura caracterizada por los desbalances fiscal y externo, impidieron alcanzar simultáneamente los objetivos de estabilidad, crecimiento y distribución del plan de desarrollo "Cambio con estabilidad". Ya al final de este período presidencial, una reformulación del plan conocido como Crecimiento con estabilidad, consideró que ya existían condiciones para el despegue económico. La casa ya estaba ordenada y ahora sí se podrían cumplir los propósitos estratégicos de la política económica: fortalecer la competitividad externa, liberar el comercio externo, estimular la producción, la inversión y el empleo, y consolidar el saneamiento del sistema financiero.

Pero se estaba ya al final del camino. El gobierno entrante debía ser el encargado de llevar a cabo la importante misión.

El desempeño del sector externo en Colombia durante el primer bienio del gobierno de Virgilio Barco (final de 1986-final de 1988) no es el mejor, a pesar de que partió de un cuadro externo y global de la economía relativamente favorable.

Los indicadores de corto plazo del desempeño económico son satisfactorios pero el potencial de desequilibrio en el inmediato futuro es muy grande.

En dicho comportamiento debe resaltarse:

A pesar de la expansión de las exportaciones diferentes a café (especialmente hidrocarburos) éstas no lograron compensar totalmente el menor valor de las exportaciones cafeteras producidas por la caída de los precios internacionales del grano. En consecuencia, el valor de las exportaciones totales (en ambas balanzas) cayó. Si a ello le aunamos la recuperación de las importaciones totales (lo cual no ocurría desde 1983) explicada fundamentalmente por la recuperación de la economía colombiana que exigía mayores importaciones de insumos y bienes de capital, pero también, des

de luego, por la mayor liberalización de importaciones exigida por los compromisos internacionales adquiridos en el proceso de la negociación de la deuda desde la administración anterior, la balanza comercial ve deteriorado su superávit logrado por el control administrativo de las importaciones desde 1984 y por la bonanza cafetera de 1985-1986. Es de anotar sin embargo, que no se presentó un mayor deterioro de la balanza comercial por la disminución de las importaciones oficiales y por la disminución de las importaciones de gasolina; estas pasaron de un promedio anual de US\$ 600 millones entre 1981 y 1985 a uno de US\$ 130 millones entre 1986 y 1987.

Cabe advertir también que la expansión de las exportaciones menores más allá del estímulo cambiario, se explica en gran parte también por el mantenimiento del crecimiento de la economía norteamericana en la cual se concentra casi el 50% de ellas, pese a las medidas proteccionistas que han afectado algunas producciones.

En 1988, a pesar de la recuperación del valor de las exportaciones totales, la balanza agudiza su deterioro gracias a la alta expansión de las importaciones que superan el 8% de crecimiento anual previsto en el PES. Todo parecía indicar que al final del año debía presentarse una mayor disminución de reservas internacionales que la de 1987..

Dadas las condiciones de receso en la actividad económica, podía esperarse que el ritmo de importaciones disminuyera; también cabía esperar que aumentaran, para manejar inventarios especulativos como consecuencia de expectativas de valuacionistas.

El dinamismo de las exportaciones diferentes a café (menores y otras), ha permitido una mayor diversificación exportadora. Sin embargo, sus ritmos de crecimiento aún no alcanzan los obtenidos por dichas exportaciones durante el período de la primera "bonanza" de las exportaciones menores, ni los del período precrisis que ya eran más moderados.

Esta diversificación posee, empero, algunos puntos débiles. En primer lugar, las exportaciones petroleras no se reflejan como impacto neto en la cuenta corriente, dado que él depende de el componente importado de esa actividad (la petrolera), del pago de utilidades y regalías y de la compra de crudos en dólares a las compañías extranjeras; además en el mercado internacional del petróleo, que en esos momentos presentaba precios a la baja, no se proyectaba ninguna estimación sobre escasez aún en el mediano plazo, lo cual además incidió sobre el deterioro de los precios del carbón, otro producto bandera sobre el que se realizaron grandes inversiones con financiación externa, y que no fueron validadas por los precios internacionales.

En segundo lugar, las exportaciones menores tropiezan con grandes obstáculos proteccionistas en las economías desarrolladas (como son los casos del calzado, textiles, etc).

En síntesis, a pesar del deterioro, el movimiento comercial del país contribuyó a compensar las sumas exigidas por obligaciones financieras. Y aunque la cuenta corriente de la balanza cambiaria fue positiva en 1987, ya para 1988 (enero-agosto) presentaba un saldo negativo.

En general, puede concluirse que a pesar de los esfuerzos de la política económica internacional del país, a decir verdad nada innovadora, el comportamiento del sector externo colombiano no es tan satisfactorio a juzgar por la reversión de los superávits registrados en las distantes balanzas. Pero ello hay que entenderlo como resultado lógico de una política inscrita en las relaciones de poder nacionales e internacionales y no un simple resultado de las decisiones tecnocráticas del equipo económico gubernamental.

En la Tabla 7, observamos el comportamiento de las exportaciones colombianas; en este vemos como el café ha sido la principal fuente de ingresos por exportaciones. Esta dependencia del país por las exportaciones del café ha sido el causante de los desequilibrios externos que ha vivido el

país, debido a las fluctuaciones en los precios internacionales de este producto. Por otra parte, las exportaciones menores (flores, textiles, cueros, frutas tropicales, etc), encuentran trabas en los mercados externos, ya sea por los altos aranceles que se le imponen a nuestros productos o por las medidas proteccionistas de estos países.

En general el sector externo colombiano no ha contado con el dinamismo suficiente que le permita recibir los ingresos (divisas) necesarios por exportaciones, viéndose en la necesidad de recurrir al crédito externo como una de las formas de financiación para su desarrollo.

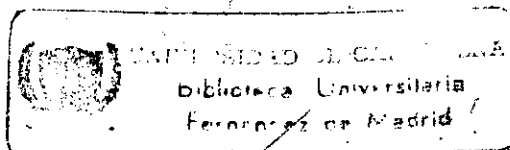
TABLA 7. Composición de las exportaciones.

% de las exportaciones totales

	1980	1986	1987	1988 *
Café	51,4	49,9	29,9	37,2
Menores	38,8	26,2	30,5	--
Otras	9,8	23,9	39,6	62,8

Fuente: Revista economía colombiana. Enero-febrero 1989.

* Otras incluyen las menores.



108
92

2.1.4 El ahorro interno. La crisis de la balanza cambiaria expresa también la crisis de la estructura productiva del país. No es un hecho coyuntural, sino correspondiente a la forma de articulación de la economía nacional en el contexto de la economía internacional.

El comportamiento de variables, como el servicio de la deuda en relación con las exportaciones tanto del producto principal (el café), como el total de ingresos provenientes de nuestras exportaciones, señalan como evidencia el proceso de desacumulación o mejor de desahorro causado por el proceso creciente de apoyo en la llamada economía de crédito que ha ido absorbiendo el producto de las economías de renta (países petroleros) y de las economías productivas (países semi-industrializados o de economía intermedia).

El crecimiento de los costos del crédito internacional que como se observa, no se traduce en incremento del ahorro interno ni evidentemente en elemento de incremento de la capacidad de inversión, contradice los primitivos principios de las ventajas del comercio internacional, el principal de los cuales consiste en generar ahorro para facilitar la formación de capital a la economía nacional. La situación latinoamericana no es sustancialmente diferente de la colombiana cuando se trata de establecer el flujo neto de capitales.

El servicio de la deuda representó el 50% del valor total de exportaciones colombianas en 1983.

Esta situación implica que los ingresos de exportación total están comprometidos y en consecuencia, no son fuentes de ahorro ni de inversión; constituye elementos de desahorro, limitando grandemente la solución del problema que originariamente se pretende resolver con la apelación al crédito: cubrir las deficiencias en las capacidades de ahorro interno. Los organismos internacionales plantean que las exportaciones totales de un país no deben ser comprometidas en pago de servicio de la deuda por encima del 15%. Colombia entonces ha sobrepasado en más de dos veces su capacidad de endeudamiento (en relación a su capacidad exportadora).

Vale la pena también mencionar el experimento de la liberación parcial financiera en los primeros seis años de la década de los 80, el cual ha sido pródigo en enseñanzas, acerca del funcionamiento de los mercados financieros y de valores en una economía con mercados reducidos y con fuertes rigideces en el sistema de precios, como la colombiana. El énfasis dado a mediados de la década del 70 a la necesidad de promover y ampliar el mercado financiero como parte de la solución del problema de la estrechez del ahorro, característico del subdesarrollo, condujo a un gran

auge de la intermediación financiera, en términos de expansión de los mercados, surgimiento de nuevas instituciones, diversificación de los servicios y multiplicación de las relaciones con diversos sectores económicos y con el exterior. De este modo, la economía se tornó más dependiente del "ahorro financiero transferible" captado y movilizado por los intermediarios financieros.

Sin embargo, una mayor intermediación financiera, vía la liberación parcial en las tasas de interés, no condujo a una mayor movilización del ahorro hacia actividades productivas. En realidad, el efecto de las reformas financieras no fue aumentar el ahorro real, sino ampliar la intermediación financiera. Y más específicamente, la función que más ha desarrollado el sistema financiero colombiano ha sido la relativa a la centralización de los excedentes financieros o valorización del capital en el circuito financiero, sin considerar si el uso o destino de esos recursos sea el mejor en términos productivos. De otra parte, se ha mostrado que la influencia de la tasa de interés sobre el ahorro en Colombia es muy pequeña, y que las variaciones del ahorro se explican principalmente por las fluctuaciones del sector externo y de la política fiscal.

Para terminar podríamos decir, que ante la insuficiencia en la generación de ahorro interno por las unidades produc

tivas del país, tanto el sector privado como el sector público se ven en la necesidad de recurrir al crédito externo para llevar a cabo sus programas de inversión.

2.1.5 La situación 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 recursos tanto reales como financieros, en la balanza cambiaria, por el contrario, 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 movimiento de divisas, tal es el caso del trueque de aquellas transacciones que aunque si 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 de los 70, 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 ésta como la relación entre el índice de precios de exportación y el de precios domésticos.

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 drásticas 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.

"La tasa de cambio, los pesos que se 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". (2). 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 (CERT, Créditos de PROEXPO) o los sobre costos al importador (depósitos previos, aranceles, etc). El decrecimiento de la tasa de cambio en términos

(2)

RODANO NORIEGA, Carlos. El Espectador. Diciembre 2. de 1984.

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.

El diseño de la política cambiaria en la administración de Virgilio Barco, advertía las siguientes pretensiones: primero, la conservación de un nivel de reservas internacionales (RI) compatible tanto con las obligaciones financieras, como con los requerimientos de importaciones. Es decir, la consecución de la liquidez necesaria equivalente a las importaciones de 10 meses según el PES, o a las de nueve meses según el "programa macroeconómico" para 1988. En segundo lugar, buscaba dotar de una mayor competitividad internacional en el mediano plazo a la industria nacional, a la par que reforzar el proceso de sustitución de importaciones. Finalmente, para el corto plazo, evitar los impactos negativos de la devaluación en la actividad económica y los precios internos.

Con dichos objetivos y pisando las previsiones optimistas sobre la evolución de los precios y la demanda internacionales, se definió el mantenimiento de una tasa real de cambio, por lo menos a nivel de diciembre de 1986; levemente

superior a la existente en diciembre de 1985.

De otra parte, el manejo cambiario se concibió complementado por un tratamiento al comercio, que resumimos así: la promoción de exportaciones se planteaba sustentada en el mejoramiento de la eficiencia de los mecanismos de apoyo existentes y de la asignación de los recursos invertidos por el Estado. En términos más precisos, asegurar las importaciones necesarias a las producciones para exportación, fortalecimiento de los canales de comercialización, creación de fondos de estabilización para productos agropecuarios, ampliación de la cobertura del Plan Vallejo al sector agropecuario, revisión del régimen de zonas francas y adecuación de la infraestructura del transporte.

A pesar de la continuación del impacto monetario contractionista de las finanzas nacionales en 1987, y de las operaciones de mercado abierto (OMA), los medios de pago crecieron 32,9% entre 1986 y 1987.

Dicho comportamiento es explicado por: las reservas monetarias internacionales (a pesar de haber disminuído en US \$28 millones, su contribución al crecimiento de la base fue del 27,5%), el crédito neto al sector público (contribuyendo con un 22% al crecimiento de la base monetaria),

liquidación de los títulos canjeables por pérdida de rentabilidad, y el financiamiento del sector eléctrico por el Fodex (que evitó el efecto contraccionista de los excedentes petroleros y cafeteros).

La devaluación se convertía así en un instrumento que de fomento de algunas exportaciones, pasaba a perturbar el manejo monetario por sus efectos sobre las reservas internacionales y el desequilibrio financiero del sector público endeudado sobretodo el sector eléctrico. La expansión monetaria produjo pánico en el equipo gubernamental y lo condujo a tomar medidas drásticas para controlar la liquidez del sistema económico y como resultado de ello, elevar la tasa de interés nominal y real. Se contradecía así un objetivo del PES, cual era evitar precisamente tomar acciones drásticas sobre el control monetario que elevaran la tasa de interés y desmotivaran la inversión privada. Quedaba definida, entonces, una incompatibilidad entre el crecimiento monetario, que según la ideología económica del plan era necesario controlar para mantener la estabilidad de precios, y la devaluación, como variable clave para lograr la expansión de las exportaciones, que conjuntamente con la política de endeudamiento externo, eran encargadas del equilibrio financiero de las cuentas internacionales del país.

2.2 CAUSAS EXTERNAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

2.2.1 La disponibilidad de recursos. El exceso de disponibilidad de eurodólares y petrodólares en el sistema bancario de los países industrializados, creó desde principios de los años 70 un fenómeno que podríamos denominar endeudamiento de oferta que afectó especialmente a los países del tercer mundo. Ese incremento se explica, en parte, por una creación de dólares de Estados Unidos para financiar otra guerra, la de Vietnam, y por el incremento del precio del petróleo que amplió las posibilidades de colocaciones.

Sin embargo, no cabe la menor duda de que la causa principal de la crisis de endeudamiento se encuentra en los crecientes déficit fiscales de los países y en las políticas expansionistas que siguieron aún después de las alzas del petróleo y cuando era anticipable, hasta cierto punto, que se elevarían las tasas de interés en los mercados de capitales internacionales. Pero, al mismo tiempo, es bien claro que la crisis no habría sido tan profunda ni tan general si no hubiera habido, principalmente del lado del financiamiento privado internacional, una amplia y creciente oferta de recursos suministrados principalmente a los sectores públicos de los países, bajo la creencia de que el riesgo era mínimo en el caso de tales préstamos y dentro del su

puesto de que los empréstitos estaban siendo bien invertidos.

Ahora bien, hasta ¿qué punto esa oferta de recursos externos indujo a que se incurriera en mayores déficits fiscales o en más amplias políticas expansionistas? ¿Fue el crédito externo el que produjo los déficits o fueron los déficits los que dieron origen a la disponibilidad de crédito? En el caso de la mayoría de los países del mundo, la existencia de déficit fiscales no origina una oferta de dinero externo, sino una demanda por crédito, ya que ellos no pueden imprimir divisas ni ofrecer tasas de interés en sus monedas locales suficientemente altas para atraer financiamiento externo. Luego, el crédito externo, en principio, no pudo haber sido la causa primaria de los déficit o de las políticas expansionistas; estas fueron el resultado de presiones políticas sobre los sectores públicos de los gobiernos para que gastaran más allá de sus posibilidades reales de mediano y largo plazo. Esta causa política generó una demanda por financiamiento externo que normalmente no habría sido atendida si del lado de la oferta del financiamiento no hubiera habido la posibilidad de recurrir a los excedentes de liquidez provenientes de las alzas de los precios del petróleo, y si no se hubiera supuesto que el crédito a los sectores públicos estaba exento de riesgo.

Hubo pues, una desafortunada coincidencia de dos procesos que inicialmente no parecían guardar mucha relación entre sí. Primero, un conjunto de países que intentó no ajustar sus economías a los más altos precios del petróleo y por el contrario, elevó sus niveles de gasto público muy por encima de sus posibilidades. Y segundo, un sistema financiero internacional que sorpresivamente se encontró con un excedente de liquidez cuya colocación resultó fácil otorgándole préstamos a unos sectores públicos y privados ávidos de recursos, pero que en realidad no tenían suficiente capacidad económica o fiscal para absorber o invertir bien esos préstamos y para servirlos oportunamente. Ahora bien, independientemente de la calidad de los activos o de las inversiones que pueda haber detrás de la deuda externa, la verdad es que sobre los países pesan unos pasivos cuyo servicio les tomará un gigantesco esfuerzo financiero y económico.

2.2.2 El avance tecnológico. Las primeras teorías neoclásicas de desarrollo económico, elaboradas durante los decenios de 1930 y 1940, sostenían a menudo, que el consumo debía reducirse, incrementándose el ahorro. Se decía que eso era posible de lograr por medio de normas fiscales enérgicas que (teóricamente) retirarían los fondos del sector privado encauzándolos hacia el público y, eventualmente, a los proyectos de desarrollo más necesarios.

Sin embargo, los economistas han comprendido que los ahorros forzados no son, en general, un sistema políticamente recomendable para estimular la formación de capital. Al menos, no es muy conveniente para los políticos abogar por la abstinencia por parte de los pobres, mientras que los ricos, que generalmente son los mismos políticos, no están dispuestos a ceder su poder y sus privilegios. En consecuencia, un número mayor de países se ven forzados a depender cada vez más de las fuentes externas de capital o sea, principalmente, del financiamiento externo y de las inversiones extranjeras.

En esencia esto significa que los países subdesarrollados deben ajustar sus sistemas económicos a los de los países desarrollados industrializados. La ayuda extranjera, en la forma de préstamos, debe restituirse; y las inversiones extranjeras, sobre todo las inversiones extranjeras privadas y directas, provocan una salida de los beneficios. Por ende, para obtener las divisas extranjeras necesarias para el pago de esas deudas, los países subdesarrollados deben dedicar una porción considerable de sus recursos a la exportación de materias primas con destino a las zonas industrializadas. En esa forma, se supone que los beneficios de la ventaja comparativa aumentan al máximo, lo mismo que el índice de formación de capital y el de crecimiento económico.

Al mismo tiempo que se aumenta al máximo (teóricamente) la formación de capital por este sistema, por medio de los préstamos del exterior y las inversiones extranjeras, se supone también que se incrementa al máximo la difusión de los necesarios conocimientos técnicos. Los préstamos extranjeros se dirigen, en cierta proporción, hacia los sectores de infraestructura social, o sea, los proyectos de inversiones públicas, tales como carreteras, represas y desarrollo de la educación. Los programas educativos van del intercambio entre profesores y alumnos, a nivel universitario, a la ayuda técnica del tipo del "cuerpo de paz" a nivel de la comunidad. El objetivo final de tales programas es preparar a la población para que pueda utilizar la tecnología moderna, o sea, la tecnología de las naciones industrializadas que proporcionan los préstamos. El resultado, es que la economía subdesarrollada que debe depender de la ayuda técnica extranjera, queda inextricablemente ligada a esa tecnología y a la cultura de la que proviene.

3. ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA

3.1 POLITICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO ESBOZADA EN EL PLAN DE DESARROLLO "LUCHA CONTRA LA POBREZA ABSOLUTA" 1986 1990

"Los criterios que orientaron la estrategia de endeudamiento externo del país, en este período, pueden resumirse en tres:

a) Se buscaba mantener constante el saldo real de la deuda o, lo que es lo mismo, permitir un crecimiento de 4% anual en términos nominales, el cual simplemente compensaría los efectos de la inflación internacional. Este objetivo implicaba que durante este período la deuda externa del país crecería en unos US\$500 millones al año, aproximadamente.

Este criterio refleja la intención de mantener el nivel de endeudamiento del país dentro de límites manejables, e inclusive de mejorar paulatinamente los índices relativos de endeudamiento. En efecto, dado el crecimiento esperado del PIB, se proyectaba que el saldo de la deuda como propor

ción del PIB descendiera de un 40% en el periodo a un 35% al final de la década.

Por su parte, la relación de pago de intereses contra ingresos de exportaciones se mantendría constante y con una leve tendencia a la baja, a pesar de incluir en las proyecciones un importante aumento en las tasas de interés internacional.

b) Se buscaba mantener la composición de la deuda externa colombiana según prestamistas. Continuando una larga tradición del país, se esperaba obtener la mayor parte de los recursos de crédito de las entidades multilaterales y bilaterales, que hoy representan cerca del 60% del total de la deuda pública; y más aún, se esperaba que el crecimiento nominal del saldo de la deuda proviniera fundamentalmente de estas fuentes, mientras que el saldo de los créditos con la banca comercial se mantendría constante aún en términos nominales.

La importancia de este criterio se destaca si se recuerda que en la actualidad existen créditos pendientes de desembolso con estas entidades por un valor superior a los US \$3.000 millones; este hecho junto con la posibilidad de preparar programas de endeudamiento de mediano y largo pla

zo con estos organismos facilitará el manejo de las políticas de endeudamiento, a la vez que garantizará que una porción importante de los recursos de crédito sea contratada en términos y condiciones financieras más favorables. Este criterio es prácticamente una consecuencia de la tradicional política colombiana, que inclusive se plasma en la restricción legal de dedicar los recursos de crédito externo exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión y nunca a gastos de funcionamiento.

c) Finalmente, con la banca comercial se buscaba realizar operaciones de crédito voluntario, de manera que el país pudiera mantener su presencia en el mercado internacional de capitales a través de operaciones normales. De nuevo, es una larga tradición del país, honrar todos los compromisos de deuda externa y evitar en lo posible la relación de operaciones de crédito forzadas.

En otras palabras, este criterio implica que el país no entrará en procesos de refinanciaci3nes o negociaciones de su deuda externa sino que, por el contrario, buscará la obtenci3n de créditos nuevos en cuantía tal, que le permitan evitar ser un exportador de capitales. Aunque el efecto macroeconómico de estas dos alternativas pueda ser similar, con la contrataci3n de créditos nuevos pueden modificarse tanto los prestatarios como los prestamistas, lo

125

cual trae indudables ventajas" (1).

3.2 LA CONDICIONALIDAD EN LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES

Cuando una entidad pública contrata un crédito externo se compromete al pago del servicio de la deuda correspondiente. Los bancos se preocupan por insertar en el contrato cláusulas que garanticen su cumplimiento. En los últimos años gran parte de la deuda externa la ha contratado o garantizado la República de Colombia, de manera que esas cláusulas se le aplican a la Nación. Gradualmente el contenido de dichas cláusulas ha dejado de limitarse a los aspectos estrictamente financieros, y se relacionan cada vez más con el manejo general de la política económica.

Las negociaciones recientes de la deuda externa colombiana han tenido un tratamiento diferente con respecto al de América Latina. Mientras la gran mayoría de los países del continente han renegociado su deuda, Colombia ha optado por la vía de solicitar créditos voluntarios. Estos créditos han sido otorgados por un comité conformado por los bancos que tienen recursos colocados en el país. Dicho comité ha estado coordinado por el Chemical Bank, que actúa como agente prestamista. Bajo este esquema se han negocia

(1)

CABRERA GALVIS, Mauricio (Director de Crédito Público del Ministerio de Hacienda). Debates de coyuntura económica. 1987.

126

do los créditos Jumbo, Concorde y algunos préstamos anteriores.

A diferencia de las operaciones crediticias corriente, cuyos recursos se dirigen a sufragar proyectos específicos, dichos préstamos han tenido como propósito principal el financiamiento de la balanza de pagos. Se ha buscado compensar con los desembolsos resultantes las salidas de capital originadas en las amortizaciones de préstamos anteriores.

Aunque en la práctica estas operaciones constituyen un mecanismo de refinanciación, la forma como se negocian significa que el país no tiene ninguna capacidad de imponer condiciones.

La prueba de ello es que mientras para América Latina las condiciones financieras de renegociación se han mejorado con relación a las condiciones del mercado, gracias a que los países han obligado a la banca a hacer concesiones, las operaciones colombianas, en términos generales, no han obtenido beneficios en este sentido.

La investigación ha considerado importante llevar a cabo el estudio de las condiciones que se le han impuesto al país en ese tipo de operaciones. El análisis se ha hecho sobre cuatro créditos que permiten detectar los momentos

claves en el proceso de endeudamiento colombiano. Dichos créditos son el Chemical 79004 firmado en 1979 por US\$400 millones, el Chemical 83005 firmado en 1983 por US\$210 millones, el Jumbo firmado en 1985 y desembolsado en 1986 por US\$1.000 y el Concorde firmado en 1988 por US\$1.000 millones.

El hecho que la banca internacional imponga condiciones a los países deudores no es algo nuevo. Sin embargo, a raíz de la crisis de la deuda de 1982, no sólo la banca se volvió más estricta en la exigencia del cumplimiento de las cláusulas pactadas, sino que además condicionó de manera explícita su política económica.

Se exigió la aplicación de programas de ajuste, con metas monetarias y cambiarias concretas, formuladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El estudio de la condicionalidad se debe dividir en dos partes: la de carácter financiero y la de carácter económico. Esta última se aplica a través de la acción Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El análisis comenzará por esta segunda parte. Aunque la formulación de este tipo de condicionalidad aparentemente es más sutil, su aplicación tiene consecuencias más profundas sobre la realidad social y económica del país.

128

El caso colombiano tiene características particulares, dentro del contexto latinoamericano. Sólo en la negociación del crédito Jumbo, firmado en 1985, se formalizó un programa de ajuste supervisado por el FMI, cuyo cumplimiento era requisito indispensable para la obtención de los recursos. Sin embargo, es obvio que si el Gobierno colombiano no hubiera aplicado, de manera "autónoma" programas macroeconómicos de ajuste desde 1984 hasta la fecha, las negociaciones con la banca comercial no hubieran prosperado. En 1986 se debió continuar con el programa, con el propósito de obtener el visto bueno del FMI para los desembolsos.

Un programa de ajuste económico está dirigido a buscar un comportamiento positivo de la balanza de pagos. Dicha balanza constituye la caja del país en divisas extranjeras. Cuando se presenta un saldo negativo de la balanza existen dificultades para la consecución de moneda extranjera, de tal forma que el país no dispondrá de los recursos suficientes para pagar sus compromisos internacionales, el principal de los cuales lo constituye el servicio de la deuda externa. Un programa de ajuste se orienta a corregir dicha situación.

Los principales instrumentos de un programa de gasto ortodoxo son el control de la oferta monetaria y la tasa de cambio (devaluación). Es necesario limitar el control de

la oferta monetaria con el propósito de que no se genere una expansión de la demanda agregada, que signifique una mayor demanda por divisas extranjeras. La aceleración de la devaluación es necesaria para que los productos importados se vuelvan caros y los exportados baratos. De esa forma se espera consumir menos divisas en importaciones, y generar más divisas por exportaciones.

Estos dos elementos van acompañados de un tercer elemento clave: la liberación de importaciones, mediante la eliminación de aranceles y licencias. Aunque esto puede aparentemente ir en contradicción con el propósito de mejorar la situación de la balanza de pagos, dentro de la lógica teórica del Fondo Monetario Internacional la existencia de controles o restricciones al libre comercio es indicativa de un desajuste en el mercado cambiario, puesto que la moneda nacional, en tal caso, se encuentra sobrevaluada. Los efectos negativos que tiene dicha simulación sobre la eficiente asignación de recursos y especialmente su sesgo anti exportador explican la importancia que tiene la liberación de importaciones dentro de cualquier programa ortodoxo de gasto.

El problema de la condicionalidad de un programa económico no estriba en el control de la oferta monetaria, acelerar la devaluación y liberalizar el comercio exterior. Estriba

en las implicaciones de dichas medidas. Controlar la oferta monetaria quiere decir controlar el gasto público y privado. Ello significa reducir el déficit fiscal, eliminar los subsidios y liberar precios de tal forma que la demanda por bienes y servicios esté acorde con la oferta doméstica. Reducir el déficit fiscal significa incrementar los impuestos y las tarifas de los servicios públicos, disminuir los salarios y la planta de empleados oficiales, disminuir subsidios a las exportaciones y reducir los programas de inversión pública. El único gasto que no puede sufrir alteraciones, y que debe cubrirse en su totalidad, es el pago del servicio de la deuda externa.

Las negociaciones del crédito Jumbo estuvieron acompañadas y condicionadas por la contratación de un crédito con el Banco Mundial por US\$300 millones, para el fomento de las exportaciones. Dicho crédito constituía en la práctica un financiamiento de la balanza de pagos. Los recursos se utilizaron como si financiaran importaciones destinadas a productos exportables. Los desembolsos se condicionaron al cumplimiento estricto de un cronograma de liberaciones, señalando el número de posiciones arancelarias que debían pasar del régimen de licencia previa al de libre importación. El porcentaje pasó de 0,56% en diciembre de 1984 a 36% en febrero de 1986 y la proporción del valor de las importaciones no sometidas a regulación superó el 67% a

partir de 1985.

El Banco Mundial se encargó de aplicar la cláusula de liberar el comercio exterior colombiano. Jugó un papel diferente al tradicional y ello significó un cambio en su política. Normalmente los recursos del banco se orientan al financiamiento de proyectos, mientras que los recursos del FMI sirven de soporte de la balanza de pagos. Ahora el banco también cumple las funciones del fondo, y aplica programas de ajuste macroeconómico a los países deudores.

La condicionalidad económica que se analizó en el punto anterior, está acompañada de una serie de cláusulas que se orientan a garantizar la capacidad de pago del deudor, y que ningún otro prestamista esté en ventaja en relación del que otorga el crédito. Lo que se exige en un contrato se extiende a todos, mediante el Cross Default: un incumplimiento en un contrato se considera un incumplimiento de todos los contratos, lo cual puede acarrearle al país el pago anticipado de su deuda.

El país actúa de manera aislada, mientras la banca internacional actúa de manera solidaria. La posibilidad de declarar el incumplimiento de una cláusula existe en todo momento. La capacidad de defensa del país es prácticamente nula, porque enfrentarse con un prestamista significa enfrentarse

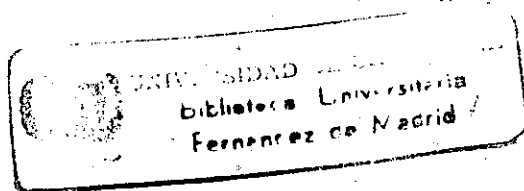
con toda la comunidad financiera internacional al tiempo, lo cual traería como consecuencia el cierre del mercado internacional de capitales para el país. Por otra parte, los litigios deben ser resueltos en los tribunales de Londres o Nueva York.

Existen dos grupos de cláusulas. Los requisitos que se deben cumplir para llevar a cabo los desembolsos y las cauciones de incumplimiento del contrario. El primer grupo es de aplicación forzosa porque de lo contrario no se pueden hacer efectivos los recursos. El segundo grupo tiene un carácter preventivo, y su incumplimiento acarrea un vencimiento de la deuda y un pago anticipado de la misma.

Los desembolsos están sujetos a que previamente, y a satisfacción del prestamista, se cumplan los siguientes requisitos principales:

- Estar al día en el servicio de la deuda externa

El prestatario y el garante (República de Colombia) deben estar al día en el pago del servicio de la deuda externa. Después de 1983 este requisito se extendió a cualquier deuda pública del país. Para el caso del crédito Jumbo el país debía estar al día 10 días bancarios de Nueva York antes del primer desembolso. Para el Concorde la exigencia se



extendió a 20 días.

Esta es una cláusula de solidaridad entre los bancos presta mistas. Se orienta a forzar al país a mantener los flujos hacia el exterior para el pago del servicio de la deuda del prestatario.

- Prohibición mora

El deudor o garante (República de Colombia) no puede declarar una moratoria o suspensión de pago de cualquier deuda externa. Esta cláusula también se aplica en el caso de un embargo o bloqueo de los activos externos o activos en divi sas del deudor o garante. Antes de 1983 este requisito era exigido solamente para la deuda del prestatario y del garan te, sin embargo, en la actualidad se aplica a cualquier deuda externa del país.

Esta cláusula tiene como fin asegurar aún más el cumplimien to en el pago del servicio externo del prestatario a los entes internacionales.

- Confirmación del FMI de las metas económicas

Reporte oficial del FMI de que se cumplen las metas cuanti tativas del programa económico, definido para el país. Este

requisito sólo se le aplicó al crédito Jumbo, como condición previa para los desembolsos. El propósito de este condicionamiento, consiste en asegurar que las medidas económicas que se aplican y los resultados obtenidos, conlleven a un fortalecimiento de las reservas internacionales del país, lo cual asegura que existe la liquidez necesaria para cumplir con el servicio de la deuda externa.

- Cláusulas preventivas

Son cláusulas que están orientadas a asegurar aún más el pago de la deuda. Se busca que el deudor no comprometa su capacidad de pago y no ofrezca condiciones más ventajosas a otro prestamista. El incumplimiento de una de estas cláusulas conduce a un vencimiento del contrato y a la aceleración en el pago de la deuda.

- Incumplimiento cruzado (Cross Default)

Se incumple el contrato cuando se incumple cualquier contrato del deudor o el garante (República de Colombia). A partir de 1983 abarca toda la deuda pública del país, y en el Concorde se incluyó la del Banco de Colombia.

Lo anterior quiere decir que cualquier incumplimiento de cualquier índole, de cualquier contrato significa un incumplimiento de todos los contratos de deuda externa. Estos contratos se declaran vencidos y el país debe hacer un pago anticipado de los mismos. Con ésta cláusula el país pierde toda flexibilidad en el manejo de su endeudamiento internacional.

La banca internacional es solidaria entre sí frente a la Nación. Se busca debilitar la capacidad negociadora del país y garantizar que los flujos de pago de la deuda continúen.

- Prenda negativa

Sobre activos. El deudor y el garante (República de Colombia) no podrán dar un derecho prendario sobre sus activos a un tercero. En caso de que ello suceda, ese derecho debe dársele en iguales condiciones a quien ha otorgado el préstamo. Esta cláusula se encuentra en la mayoría de los contratos de endeudamiento externo, y tiene como propósito evitar que otro prestamista obtenga condiciones más ventajosas (frente al que otorga el préstamo).

Pignoración de rentas. El deudor y el garante (República de Colombia), no podrán vender ni ceder sus derechos de percibir ingresos. Esta cláusula se aplicó en el Jumbo y

136

en el Concorde, y afecta toda la República de Colombia y sus organismos gubernamentales.

El propósito de este requisito es que los recursos del deudor no se comprometan de antemano en gastos diferentes al pago del servicio de la deuda externa.

3.3 DEUDA PUBLICA EXTERNA

Aunque en algunos casos pueden ser redundantes, por lo obvio del significado de algunos términos, se ha considerado útil precisar algunas definiciones de los términos usados en los procesos de negociación de la deuda:

a) Moratoria de pagos de capital

Es la decisión unilateral de un deudor de suspender temporalmente, diferir, aplazar o retrasar los pagos de capital correspondientes a un empréstito debidamente contratado.

b) Reprogramación y/o refinanciación

En contraste con la unilateralidad de la moratoria, se trata acá de un proceso conjunto entre deudores o acreedores para llegar a un acuerdo de cómo y cuándo se realizarán

unos pagos de principal que no pueden cumplirse dentro de los plazos inicialmente pactados.

En ocasiones se establece una diferencia más o menos sutil entre los dos términos, y se utiliza reprogramar cuando se quiere significar sólo modificaciones en los plazos de los pagos de capital, sin cambiar las demás condiciones financieras; por el contrario, refinanciar, como su nombre lo indica, es una nueva financiación, es decir, un cambio en los plazos, en las tasas de interés y posiblemente en los deudores y las garantías del contrato. También es posible que la refinanciación incluya créditos adicionales.

c) Refunding y rotación de créditos (Roll-Over)

El roll-over es una simple extensión de plazos concedida por el acreedor al deudor, mientras que el refunding puede definirse como el reemplazo de una deuda vieja por una nueva, usualmente para reducir los costos de interés o para ampliar los plazos. Mientras las operaciones anteriores son consideradas como un rompimiento de las condiciones normales de los contratos, el refunding y el roll-over se consideran operaciones normales del mercado, ampliamente usados por países o corporaciones con importantes volúmenes de deuda.

d) Moratoria en pagos de intereses

Es la decisión unilateral de un deudor de suspender temporalmente, diferir o aplazar los pagos de interés, de nuevo con la intención o el compromiso de realizarlos en el futuro.

e) Capitalización de intereses

Puede verse como el acuerdo entre deudores y acreedores para contabilizar los intereses no pagados como un nuevo préstamo. En cierta manera se trata de una forma de créditos nuevos forzados, con la diferencia de que no existen desembolsos de efectivo por parte de los bancos. Para que sea efectivo y reconocido por las auditorías de las entidades prestamistas debe protocolizarse en un contrato.

f) El repudio de la deuda (Default)

Es la decisión unilateral del deudor de no pagar sus deudas. Aunque inicialmente pueda tener similitudes con la quiebra de una empresa, la existencia de inmunidad diplomática y la falta de garantías reales que puedan perseguir judicialmente los bancos, hacen que la decisión de repudio por parte de un país presente serias complicaciones para el sistema financiero internacional.

139

g) Condonación y/o alivio de la deuda

Significa que los acreedores (o el mercado) pueden tomar la decisión de reducir total o parcialmente la carga de la deuda de un determinado país. Se trata de una renuncia de los acreedores a derechos válidos contractualmente y exigibles por la vía judicial, totalmente distinta a las provisiones o reservas que deben hacer en el caso de una moratoria, cuando un banco hace provisiones, se reserva el derecho de cobrar al deudor todos los montos debidos, mientras que en el caso de la condonación se renuncia a este derecho y se asumen directamente las pérdidas.

3.3.1 Crecimiento de la deuda pública externa. Los niveles de endeudamiento en que ha incurrido el país en el período 85-90 se pueden explicar en parte, observando el crecimiento de la deuda pública externa. (Ver Tabla 8)

A diciembre 31 de 1985, la deuda pública externa mostraba un saldo de US\$9.432 millones. Este incremento con relación a años anteriores obedeció en esencia, al acelerado proceso de endeudamiento de las entidades descentralizadas nacionales y de los municipios y sus entidades descentralizadas.

TABLA 8. Crecimiento de los saldos de la deuda pública externa 1985-1990.
(Millones de dólares)

Años	Saldo vigente	Crecimiento %
1985	9.432	---
1986	11.754	24,61
1987	12.425	5,70
1988	12.873	3,60
1989	13.060	1,45
1990*	13.701	4,90

Fuente: Revistas del Banco de la República, años 1985-1990.

* Datos hasta septiembre de 1990.

El saldo global de las obligaciones de los agentes públicos con el exterior en 1986 ascendió a US\$11.754, lo cual representaba el 84,20% del total de la deuda externa del país, participaciones que contrastan con las prevalecientes en 1987 en donde la deuda pública externa era de US\$12.425 millones y esta representaba el 84,46%. Vemos así, como ha ido aumentando la participación del gobierno en la deuda total del país.

En lo que hace referencia al crecimiento, observamos que el mayor aumento de este se presentó en los años 1985 y 1986; este significativo crecimiento de la deuda en 1986 se explica por los siguientes motivos:

- Contabilización del crédito Jumbo: US\$200 millones a Ecopetrol y US\$300 millones a Carbocol.

- Otras contabilizaciones de anteriores créditos así: Birf: US\$42,8 millones a Colpuertos; US\$114 millones del Himat; US\$62 millones de Caminos Vecinales y US\$50 millones de la Hidroeléctrica de Betania.

En junio 30 los compromisos con el exterior alcanzaron US\$13.000 millones y esto registraba con respecto al primer semestre de 1989, un menor valor de US\$5 millones.

Los recursos obtenidos durante el primer semestre beneficiaron, principalmente, los sectores relacionados con la minería, energía y defensa, los cuales percibieron US\$344 millones.

Vale la pena señalar la dificultad en el manejo de las estadísticas, ya que son presentadas de diferentes maneras por las diversas fuentes que las suministran. Es decir, hay una gran diversidad de metodologías para calcular los datos en cada una de las fuentes. Por tal motivo, tomamos como fuentes básicas de información las cifras suministradas por el Banco de la República, en su informe mensual, y las del Informe Financiero de la Contraloría General de la República.

3.3.2 Deuda pública según entidades prestatarias. La estructura y evolución de los saldos de la deuda pública externa de Colombia, entre 1985-1990, según entidades prestatarias se demuestra en la Tabla 9.

Notamos la gran participación que tienen las entidades descentralizadas nacionales en el total de la deuda, cuyo promedio es de 37,74%, seguido en importancia por el gobierno nacional cuyo promedio es de 35,58%.

TABLA 9. Deuda pública externa.

(Millones US\$)

Saldo vigente según prestatarios

Años	Gobierno Nacional	Entidades des centralizadas nacionales	Departamentos y entidades descentralizadas	Municipios y entidades descentralizadas	Entidades privadas con garantía pública	Banco de la República (1)	Total
1985	3.608	3.150	476	1.774	66	358	9.432
1986	4.126	4.612	535	1.957	58	466	11.754
1987	4.164	4.754	596	2.343	50	518	12.425
1988	4.500	4.896	494	2.432	42	509	12.873
1989	4.737	4.961	354	2.447	34	527	13.060
1990*	5.003	5.037	343	2.751	26	541	13.701

Fuente: Revistas del Banco de la República. Noviembre 1990.

(1) Recursos que contrata el Banco para canalizar hacia actividades de fomento industrial y agropecuario del sector privado, mediante el mecanismo de redescuento.

* Datos hasta septiembre de 1990.

15
 TABLA 10. Deuda pública externa.

(% de participación) Saldo vigente según prestatarios

Años	Gobierno Nacional	Entidades des centralizadas nacionales	Departamentos y entidades descentralizadas	Municipios y entidades des centralizadas	Entidades privadas con garan tía pública	Banco de la República	Total %
1985	38,3	33,4	5,0	18,8	0,7	3,8	100
1986	35,1	39,2	4,6	16,6	0,5	4,0	100
1987	33,5	38,6	4,8	18,6	0,4	4,1	100
1988	35,0	38,0	3,8	19,0	0,3	3,9	100
1989	36,2	38,0	2,8	18,7	0,3	4,0	100
1990*	36,5	36,7	2,5	20,0	0,2	3,9	100

Fuente: Cálculos de los investigadores.

* Datos hasta septiembre de 1990.

En lo que hace referencia a los departamentos y municipios notamos que los primeros en cifras absolutas y relativas tienden a disminuir su deuda al pasar de US\$476 millones en 1985 a US\$354 millones en 1989, en forma porcentual el saldo de esta bajó en un 34,4% en contraposición con los municipios y las entidades descentralizadas municipales, los cuales aumentaron su saldo de US\$1.774 millones en 1985 a US\$2.447 millones en 1989, es decir, en un 37,9%.

Para las entidades privadas con garantías públicas, su deuda fue disminuyendo tanto en cifras absolutas como relativas, al pasar de US\$66 millones en 1985 a US\$34 millones en 1989 (0,7% a 0,3%). La deuda del Banco de la República como participación de la deuda pública externa se ha mantenido en un promedio del 3,96% durante el período de estudio y con aumento del 47,20% desde 1985 hasta 1989. (Ver Tabla 10).

3.3.3 Deuda pública según entidades prestamistas. La distribución de la deuda pública externa según entidades prestamistas refleja la importancia que para el país tiene cada una de éstas.

Así observamos por ejemplo, que el BIRF y el BID, son las agencias internacionales que mayor crédito suministran. Estas entidades copan más del 35% de los saldos adeudados,

146

TABLA 11. Deuda pública externa. Saldo vigente según prestamistas. (Millones de dólares)

Años	Organismos Internacionales				Agencias y Gobiernos Extranjeros					Bancos Comerciales e Instituciones Financieras			Total
	BIRF	BID	Otros	AID	KFW	Exim Bank (EEUU)	Exim Bank (Japón)	Otras	Proveedores	Otros	Total		
	(1)				(2)					(3)			
1985	2.235	1.010	43	619	156	476	277	435	556	3.608	17	9.432	
1986	2.549	1.299	39	597	214	565	428	553	599	4.865	46	11.754	
1987	2.694	1.660	36	570	267	536	489	667	685	4.716	105	12.425	
1988	2.949	1.703	32	549	281	533	561	697	673	4.791	104	12.873	
1989	3.034	1.839	29	523	266	492	406	855	737	4.603	276	13.060	
1990*	2.977	2.078	24	509	382	471	377	960	871	4.778	274	13.701	

(1) Incluye AIF, CAF, FIDA

(2) Comprende: Banco Exterior de España; Corporación del Canadá; Fondo de Cooperación Económica de Ultramar; etc.

(3) Corresponde a bonos de deuda pública

* Datos hasta septiembre 1990

Fuente: Revistas Banco de la República, Noviembre de 1990

TABLA 12. Deuda pública externa. Saldo según prestamistas. (% de participación)

Años	Organismos Internacionales				Agencias y Gobiernos Extranjeros				Bancos Comerciales e Instituciones Financieras			Total 100%
	BIRF	BID	Otros	AID	KFW	Exim Bank (EEUU)	Exim Bank (Japón)	Otras	Proveedores	Otros	Financieras	
	(1)				(2)				(3)			
1985	23,7	10,7	0,5	6,5	1,6	5,0	2,9	4,6	5,9	0,2	38,2	100
1986	21,6	11,0	0,3	5,0	1,8	4,8	3,6	4,7	5,1	0,4	41,4	100
1987	21,7	13,4	0,3	4,6	2,1	4,3	3,9	5,3	5,5	0,8	38,0	100
1988	23,0	13,2	0,2	4,3	2,2	4,1	4,4	5,4	5,2	0,8	37,2	100
1989	23,2	14,1	0,2	4,0	2,0	3,8	3,3	6,5	5,6	2,1	35,2	100
1990*	21,7	15,1	0,2	3,7	2,8	3,4	2,7	7,0	6,3	2,0	34,8	100

(1) Incluye AIF, CAF, FIDA

(2) Comprende: Banco Exterior de España; Corporación de Canadá; Fondo de Cooperación Económica de Ultra mar; etc.

(3) Corresponde a bonos de deuda pública

*Datos hasta Septiembre de 1990

Fuente: Cálculo de los investigadores

siguiendo en importancia los Bancos Comerciales y otras instituciones financieras y el AID.

Si bien notamos que la contribución del Fondo Monetario Internacional asciende a sumas cuantiosas, no hay que olvidar que estas están representadas en su mayoría por Créditos Contingentes, destinados específicamente a la financiación de los déficit de la balanza de pagos.

En el análisis de las estadísticas de la Tabla 11, vemos como la mayor distribución de la deuda se encuentra con centrada en los Bancos Comerciales y otras instituciones financieras, las cuales representan un promedio en el período del 38%, seguida del BIRF con el 22,6% y el BID con el 12,4%.

3.3.4 Deuda pública externa por sectores económicos. Las estadísticas de esta relación hacen referencia a los tres últimos años del período de estudio, debido a que la información de los años anteriores no nos fue posible hallarla, debido a la falta de estadísticas.

Se puede anotar en el análisis de la Tabla 13, que la mayor participación en la deuda pública externa recae sobre los sectores de energía, minería y transporte, los cuales copan

TABLA 13. Deuda pública externa por sectores económicos
Millones de US\$

Sector económico	1988	1989	1990*
Energía	3.809	3.440	3.575
Transporte	1.006	1.140	1.402
Comunicaciones	309	340	336
Industria	589	542	525
Minería	2.508	2.560	2.775
Saneamiento ambiental	453	470	453
Agropecuaria	790	893	874
Educación	193	196	203
Salud	200	182	194
Defensa	684	750	822
Pre-inversión	11	8,1	6,7
Desarrollo urbano	383	370	348
Otros programas	1.938	2.169	2.187
Total	12.873	13.060	13.701

Fuente: Revista Informe Financiero. Contraloría General de la República.

* Datos hasta septiembre de 1990.

TABLA 14. Deuda pública externa por sectores económicos (% de participación)

Sectores Económicos	1988	1989	1990*
Energía	29,6	26,3	26,1
Transporte	7,8	8,7	10,2
Comunicaciones	2,4	2,6	2,4
Industria	4,6	4,2	3,8
Minería	19,5	19,6	20,2
Saneamiento Ambiental	3,5	3,6	3,3
Agropecuaria	6,1	6,8	6,4
Educación	1,5	1,5	1,5
Salud	1,6	1,4	1,4
Defensa	5,3	5,7	6,0
Preinversión	0,1	0,1	0,1
Desarrollo Urbano	3,0	2,8	2,5
Otros Programas	15,0	16,6	16,0
Total	100	100	100

*Datos hasta septiembre de 1990

Fuente: Revista Informe Financiero de la Contraloría General de la República, Años 1988-1990

151
aproximadamente el 18,6% de la totalidad de la deuda pública externa en los últimos tres años (1988-1990).

También vemos como sectores de interés social como educación, salud, saneamiento ambiental y desarrollo urbano, apenas alcanzan un tímido 2,3% del total de la deuda; esto en contraposición con las propuestas hechas por el Presidente Barco en su Plan de Desarrollo de Economía Social, en el cual la prioridad era acabar la pobreza absoluta que abarca a más del 60% de la población colombiana.

3.3.5 Servicio de la deuda pública externa. Otro aspecto de interés dentro del análisis de las estadísticas del tema que nos ocupa, es el concerniente al servicio de la deuda.

En el lapso correspondiente a 1985-1989, los pagos por concepto del servicio alcanzaron una cuantía de US\$11.328 millones, del total de éstas, las amortizaciones fueron por el orden de US\$7.488, suma que más del 54% corresponde al pago de factores al exterior, seguido de los intereses, comisiones y otros pagos que fueron de US\$6.084, es decir del 46% (Ver Tabla 15).

También podemos observar que desde 1985 hasta 1989 el servicio total de la deuda se ha aumentado en un 100,3%, lo

TABLA 15. Servicio de la deuda pública externa. (Millones de dólares; %)

Año	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990*	%
Servicio de la Deuda												
Amortizaciones	654	45,1	936	50,7	1.255	53,3	1.637	58,8	1.716	59,1	1.290	55,1
Intereses	795	54,9	907	49,3	1.098	46,7	1.143	41,2	1.187	40,9	954	44,9
Total	1.449	100	1.843	100	2.353	100	2.780	100	2.903	100	2.244	100

*Datos hasta septiembre de 1990

Fuente: Revista del Banco de la República. Diciembre de 1990

cual hace que el país se convierta en un exportador de capitales, toda vez que los dineros que cancela al exterior por concepto del servicio de la deuda pública externa, son superiores a los que los organismos internacionales y los demás acreedores reintegran como crédito externo al país.

3.3.6 Servicio de la deuda pública externa frente a las exportaciones y al PIB. En la Tabla 16 se muestra una serie de indicadores, contruidos con el fin de observar la carga que la deuda pública externa representa para el país, los indicadores arrojan los siguientes resultados:

- Al finalizar 1986 el coeficiente servicio de la deuda/exportaciones fue uno de los más bajos del periodo en estudio, como consecuencia de la mini-bonanza cafetera que se presentó en el país, la cual hizo que aumentaran las exportaciones del año, y por consiguiente, los ingresos por éstas.

- En relación con el PIB, el servicio de la deuda ha venido ganando participación. En 1985 era del 4,15% y en 1989 del 8,25%.

- A partir de 1987 hasta 1989, la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones, permite observar

TABLA 16. Servicio de la deuda pública externa frente a las exportaciones y al PIB. (Millones de dólares)

Años	Servicio de la Deuda A	Exportaciones B	PIB (1) C	% A/B	% A/C
1985	1.449	3.182,8	34.894,8	45,5	4,15
1986	1.843	4.621,7	34.942,6	39,8	5,27
1987	2.353	3.682,4	36.372,8	63,8	6,46
1988	2.780	4.107,3	34.933,6	67,6	7,95
1989	2.903	4.609,7	35.148,0	62,9	8,25
1990*	2.244	3.137	29.269,1	70,8	7,59

(1) PIB Ajustado al tipo de cambio promedio

*Datos provisionales hasta Agosto de 1990

Fuente: Revistas del Banco de la República, Noviembre de 1990

que en promedio el 64,76% de estas últimas, estuvo comprometido y tan sólo quedó un margen libre para sus importaciones del 35,24%; si se sigue con esta política de pagos, el país se verá abocado a disminuir las importaciones y a programar un impulso para las exportaciones no tradicionales, con el fin de llegar a unos niveles más moderados en donde el servicio de la deuda pública no sea una carga de difícil manejo y conlleva a un malestar nacional.

En relación al riesgo de liquidez que se haría mayor cuando el servicio de la deuda aumentara aceleradamente, lo podríamos resolver expandiendo al máximo las exportaciones, pero esto exigiría que Colombia hiciera grandes esfuerzos para mantener una alta tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales, que los países importadores estén dispuestos a aceptar y que los esfuerzos internacionales que se realicen para asegurar precios estables y relativamente favorable de nuestras exportaciones, se logren con éxito.

3.4 DEUDA PRIVADA

3.4.1 Crecimiento de la deuda privada externa. Los saldos de la deuda privada externa se pueden apreciar en la Tabla 17, en el cual observamos el descenso que se ha producido

TABLA 17. Crecimiento de los saldos de la deuda privada externa 1985-1990.

(Millones de US\$)

Años	Saldo vigente	Crecimiento %
1985	2.086,3	---
1986	2.204,4	5,66
1987	2.285,7	3,68
1988	2.284,3	(0,06)
1989	1.864,6	(18,37)
1990*	1.617,0	(13,27)

Fuente: Revista Banco de la República. Noviembre 1990.

* Datos hasta noviembre de 1990.

a partir de 1987 en el saldo total, el cual pasó de US\$ 2.285,7 millones a US\$1.864,6 millones en 1989, es decir, una disminución del 18,42%. Esto debido a la menor disposición de los prestamistas extranjeros a conceder créditos a América Latina, a raíz de las crisis que enfrentan diferentes empresas. Igualmente, influyó el aumento de la tasa de interés internacional y la devaluación que mostró niveles por encima de la tasa de interés doméstica.

A finales de 1989 la deuda externa total del país era de US\$14.924,6 millones, de la cual la deuda externa privada representaba el 12,49%. La deuda externa privada se ha mantenido en promedio en un 12,8% en el período en estudio, afianzándose una de las políticas del gobierno, como es la que él debía mantenerse como el mayor deudor del país.

3.4.2 Saldo vigente de la deuda privada según actividad económica. En las Tablas 18 y 19, podemos observar los saldos de la deuda privada según actividad económica en forma absoluta y relativa.

Haciendo el análisis de estas, apreciamos el leve descenso que tuvo en 1985 con respecto a años anteriores, este descenso obedeció a las restricciones de los acreedores internacionales para con nuestras empresas privadas.

TABLA 18. Saldo vigente de la deuda privada según actividad económica. (Millones de dólares)

Años	Agri cultu ra y caza	Explo tación de Mi nas	Indus trias manu factu reras	Elec trici dad, gas, agua	Cons truc ción	Comer cio	Trans porte y Co muni cación	Estable cimien tos Fi nancie ros	Servi cios Comuna les	Otras	Total
1985	13,5	406,5	902,2	19,0	200,0	83,7	340,9	91,3	26,4	2,8	2.086,3
1986	15,5	427,8	1.008,0	18,8	218,8	93,1	307,2	64,1	48,3	2,8	2.204,4
1987	17,5	425,7	1.119,4	13,9	235,8	92,5	293,9	47,5	36,7	2,8	2.285,7
1988	16,4	422,4	1.076,2	11,4	228,1	90,3	291,5	108,9	36,4	2,7	2.284,3
1989	15,8	349,9	737,9	10,8	224,3	89,6	260,9	138,7	34,0	2,7	1.864,6
1990*	11,3	205,6	679,4	9,6	273,9	86,3	220,8	94,5	32,6	3,0	1.617,0

*Datos hasta Noviembre de 1990

Fuente: Revistas Banco de la República

27.
 TABLA 19. Saldo vigente de la deuda privada según actividad económica. (% de participación)

Años	Agri cultura y caza	Explotación de Minas	Industrias manufactureras	Electricidad, gas, agua	Construcción	Comercio	Transporte y Comunicación	Establecimientos Financieros	Servicios Comunes	Otros	Total
1985	0,64	19,5	43,2	0,91	9,58	4,01	16,33	4,37	1,26	0,13	100
1986	0,70	19,4	45,7	0,85	9,92	4,22	14,0	2,90	2,20	0,11	100
1987	0,76	18,6	49,0	0,60	10,30	4,04	12,85	2,07	1,60	0,12	100
1988	0,71	18,5	47,1	0,50	10,00	3,95	12,76	4,76	1,60	0,12	100
1989	0,84	18,8	39,5	0,60	12,00	4,80	14,0	7,43	1,82	0,14	100
1990*	0,70	12,7	42,0	0,60	16,90	5,33	13,65	5,84	2,01	0,18	100

*Datos hasta Noviembre de 1990

Fuente: Cálculo de los Investigadores

Al denotar la composición porcentual de ésta, vemos que el mayor peso lo han tenido las industrias manufactureras con una participación de 44,9% en promedio, seguida de la explotación de minas (18,96% en promedio) y las industrias del transporte y comunicaciones (13,98%). También debemos apreciar la baja participación de la agricultura y casa (0,73% en promedio), esto como consecuencia de la desestabilización social que se vive en el campo, producto de las violencias y guerrilla, lo cual impide que la iniciativa privada encuentre en este sector una forma de inversión productiva, y también debido a los desestímulos por parte del gobierno para invertir en este sector que es el pilar de nuestra economía.

3.4.3 Saldo vigente de la deuda privada externa según zona geo-económica de procedencia. En el análisis de las Tablas 20 y 21, podemos anotar que la mayor participación en el total de la deuda privada externa por zona de procedencia, tiene a la cabeza a América del Norte, seguido de Europa y América Central.

Porcentualmente vemos como América del Norte en el período de estudio, 1985-1990, se ha mantenido en promedio con el 42,51% del total de la deuda privada; seguida de Europa con el 24% y América Central con el 19,5%.

01

TABLA 20. Saldo vigente de la deuda privada externa según zona geoeconómica de procedencia. (Millones de dólares)

Años	América del Norte	América del Sur	América Central	Antillas	Europa	Otros Países	Organismos Internacionales	Total
1985	921,2	12,3	386,4	208,4	532,3	21,0	4,7	2.086,3
1986	918,9	14,2	427,5	274,8	541,7	22,6	4,7	2.204,4
1987	902,7	35,3	450,0	303,7	555,4	33,9	4,7	2.285,7
1988	917,3	41,1	441,3	298,5	548,2	33,2	4,7	2.284,3
1989	860,4	23,9	380,6	169,1	384,9	41,0	4,7	1.864,6
1990*	702,5	18,4	319,5	154,7	377,1	40,1	4,7	1.617,0

*Datos hasta Noviembre de 1990

Fuente: Revistas del Banco de la República

102

TABLA 21. Saldo de la deuda privada externa según zona geoeconómica de procedencia. (% de participación)

Año	América del Norte	América del Sur	América Central	Antillas	Europa	Otros Países	Organismos Internacionales	Total
1985	44,15	0,60	18,52	10,0	25,51	1,0	0,22	100
1986	41,68	0,64	19,40	12,46	24,57	1,0	0,21	100
1987	39,50	1,54	19,70	13,28	24,30	1,48	0,20	100
1988	40,15	1,80	19,30	13,06	24,00	1,45	0,20	100
1989	46,14	1,28	20,41	9,06	20,64	2,20	0,25	100
1990*	43,44	1,13	19,75	9,56	23,32	2,47	0,29	100

*Datos hasta Noviembre de 1990

Fuente: Revista Banco de la República, Noviembre 1990

Observamos también la escasa participación que tienen los Organismos Internacionales de Crédito en el saldo de esta deuda, debido a que las empresas privadas prefieren endeudarse con los Bancos Comerciales y otras instituciones financieras, que con dichos organismos, los cuales en su mayoría prestan para obras de interés social; y por consiguiente, la iniciativa privada no encuentra una rentabilidad atractiva a sus inversiones, sin contar además con las metas que imponen dichos organismos y las monitorías a las que se verían sometidas estas empresas.

3.4.4 Servicio de la deuda privada externa. El servicio de la deuda privada externa en el período de estudio lo podemos observar en la Tabla 22, aquí vemos que durante los cuatro primeros años estuvo marcado por un descenso, hasta 1985, año a partir del cual mostró un incremento, con respecto al año anterior, del 157%.

El servicio de la deuda privada externa como porcentaje del total de la deuda privada externa, ha ido aumentando relativamente, a pesar de que los saldos de ésta se han ido disminuyendo, al pasar del 20,7% desde 1985 hasta el 41,8% en 1989.

TABLA 22. Servicio de la deuda privada externa (Millones de dólares)

Año	Servicio (1)
1985	433
1986	426
1987	316
1988	303
1989	781
1990*	302

(1) Deuda registrada en la Oficina de Cambio

*Datos hasta Septiembre de 1990

Fuente: Revista del Banco de la República, Noviembre de 1990

3.5 PRESTAMOS VIGENTES CONCEDIDOS A COLOMBIA

Por primera vez desde cuando mantiene relaciones con el Banco Mundial, Colombia realizó exportaciones netas de capital hacia esa entidad multilateral por casi 200 millones de dólares en 1990.

Mientras recibió del Banco 237 millones 300 mil dólares, le pagó US\$435 millones. El hecho es preocupante pues así el organismo multilateral de crédito adquiere más ingerencia en la conducción de la política económica de Colombia.

En 1991 predominará entonces una mayor condicionalidad del BM en las estrategias del gobierno para manejar la economía. La imposición de una mayor condicionalidad, como condición previa para una mayor obtención de recursos frescos que permitan revertir esa tendencia, puede ser la nota pre dominante en el transcurrir de 1991.

Un indicio del endurecimiento de las exigencias del BM, la constituye el hecho de que al finalizar 1990, Colombia seguía esperando un desembolso del crédito para la modernización del sector público. El empréstito es de 600 millones de dólares (se aumentó en US\$200 millones por solicitud de Colombia) y es cofinanciado en proporciones iguales por el BID y el BM.

166.

El Banco Mundial es el principal acreedor individual del país con el 26% del total de la deuda externa pública que asciende a US\$14 millones. En cifras globales, durante 1990 se recibieron desembolsos por US\$1.176 millones y se efectuaron amortizaciones por US\$1.458 millones, es decir, un saldo de US\$282 millones, a favor de nuestros acreedores.

Entre los recursos que no aterrizaron se encuentran US\$275 millones del Banco Mundial, de los cuales US\$200 millones corresponden al crédito sectorial eléctrico, US\$165 millones para el Metro de Medellín; 65 millones con el BM, el BID y el Eximbank del Japón para reconversión industrial y 3 millones para la FEN con el Eximbank de Estados Unidos.

Los principales beneficiarios del crédito externo en 1990 fueron el gobierno central con US\$766 millones, el sector eléctrico (incluida la FEN) con 526 millones, Carbocol con 145 millones y el Banco de la República con 78 millones 800 mil dólares.

Al finalizar 1990 el saldo de la deuda pública externa totalizó US\$13.941 millones, de los cuales US\$4.844 millones correspondieron al gobierno central (36%), US\$2.724 millo

nes al sector eléctrico (20,7%), US\$1.466 millones a Carbo col (11%), US\$826 millones a la FEN y US\$689 millones a Ecopetrol.

La noticia sobre la exportación de capitales coincide con un nuevo debate surgido en torno a si Colombia debe reestructurar o no su deuda externa. El gobierno colombiano ya ha anunciado que no cambiará su política de refinanciaciones a largo plazo con la banca comercial, como lo hizo con los créditos "Jumbo", "Concorde" y "Challenger". Es necesario un manejo riguroso de los compromisos, para que la deuda no demande determinadas metas de exportación y de crecimiento inmanejables.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha proporcionado 135 préstamos por un total de \$3.883 millones a Colombia. De los 135 préstamos concedidos a Colombia, 100 han sido desembolsados y 35 se encontraban financiando proyectos en ejecución en 1989; dos fueron desembolsados en 1989. Los desembolsos durante el año totalizaron \$261,9 millones, en comparación con \$237 millones en 1988. La adjudicación de contratos para bienes y servicios, en proyectos ejecutados en Colombia, sumaron \$149,8 millones en 1989, elevando el total acumulado a \$1.402,6 millones. En 1989 se adjudicó un contrato por la suma de \$30,5 millones a una firma sue

ca, para la adquisición de tableros de distribución y disyuntores eléctricos. En el año de 1990 el gobierno de Colombia aprobó y suscribió un préstamo de \$100 millones aprobado por el Banco en 1988, destinado a financiar un programa de crédito industrial. El Eximbank del Japón cofinanciará el proyecto con un financiamiento de \$100 millones. Además, se firmaron los contratos de dos préstamos por un total de \$100 millones para obras de agua potable y alcantarilla en Cali.

Al asumir su mandato el 7 de agosto, el gobierno actual acometió activamente la negociación iniciada meses atrás de un nuevo crédito sindicado con la Banca Comercial Internacional.

Así las cosas, cabe decir que se mantiene la estrategia de refinanciación periódica de la deuda externa con la banca privada extranjera, iniciada durante la administración Betancur.

En esta oportunidad la administración Gaviria se propone conseguir US\$1.775 millones. Tal es, según los cálculos del equipo económico, la mayor parte de las necesidades de refinanciamiento externo de la nación para los próximos cuatro años. Por sus proporciones, sería el préstamo más

grande recibido por Colombia de la banca comercial en su historia, este crédito fue bautizado por el propio Presidente Gaviria como el "Hércules". El nuevo crédito sindicado, fue suscrito con más de un centenar de bancos norteamericanos, canadienses, japoneses y europeos y liderado, como ocurrió con los empréstitos Jumbo, Concorde y Challenger, por el Chemical Bank de los Estados Unidos. El acuerdo financiero incluyó desembolsos voluntarios por un monto de US\$1.575 millones y la suscripción de bonos por US\$200 millones por los bancos.

La operación cubre el financiamiento de 95% del servicio de la deuda correspondiente al bienio 1991-1992 y 90% del calculado para 1993-1994 y, por lo tanto garantiza gran parte del pago del servicio de la deuda externa en los próximos cuatro años. A mediados de noviembre del año anterior culminaron satisfactoriamente para el país, las negociaciones del nuevo préstamo obtenido con la banca comercial extranjera.

Contrasta la celeridad con que avanzan las nuevas negociaciones, con la extrema lentitud en los desembolsos del crédito Challenger, el último de los cuales (por US\$455 millones) llegó en septiembre, y en cuya espera se encontraban el Metro de Medellín y la Financiera Energética Nacional, entre otros.

170.

Mientras tanto, en septiembre pasado el actual gobierno sostuvo su primer encuentro con una comisión del Banco Mundial, en la cual se destacó la disposición de los funcionarios del organismo multilateral para contribuir activamente a los propósitos de modernización del aparato productivo nacional. De allí que se considere probable el otorgamiento a Colombia de un crédito por US\$300 millones (el doble de lo solicitado originalmente) destinados a promover la reconversión industrial, componente básico del proceso de internalización de la economía. Ese crédito se sumaría a otro próximo a ser desembolsado con destino al IFI por US\$150 millones. Adicionalmente, la Corporación Andina de Fomento, anunció su compromiso de otorgar créditos por 90 millones de dólares para apoyar el proceso de modernización industrial, y para apoyar el turismo y apoyar a Proexpo a la pequeña y mediana industria.

4. INCIDENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE LOS PRESTAMOS INTERNACIONALES

4.1 INCIDENCIAS ECONOMICAS

4.1.1 Influencia de la deuda externa en el desequilibrio global de la balanza de pagos y en las reservas internacionales. Una economía, en donde las importaciones y las exportaciones son poco sensibles a la tasa de cambio y estas últimas están expuestas a fuertes perturbaciones internacionales, no puede funcionar permanentemente con un equilibrio en la balanza comercial. Tiene que operar en unas épocas con un déficit financiado con un crédito externo y con la reducción de las reservas, y en otras, con un superávit destinado a acumular reservas y cubrir la amortización de la deuda. Se requiere por lo tanto, una gran coordinación entre el manejo de las reservas internacionales y el endeudamiento que no siempre es disponible en el momento que se necesita.

En una economía con un sector externo sujeto a estas rigideces, las perturbaciones externas se trasladan al mercado interno e introducen fenómenos desestabilizadores. La demanda agregada tenderá a ampliarse en las épocas de superávit generando presiones inflacionarias y a contraerse en las épocas de déficit creando condiciones recesivas.

La política de endeudamiento del país se modificó a partir de 1980. Entre esa fecha y 1982 se siguió una estrategia similar a la de la mayoría de los países latinoamericanos. El endeudamiento se amplió en un monto mayor que la demanda incremental de importaciones esenciales, y su movilización se propició mediante una fuerte liberación del sector externo. La relación importaciones PIB se elevó en 50% durante el período descrito. De esa manera los recursos de crédito terminaron empleándose en la adquisición de bienes que podrían ser producidos internamente, y determinaron una caída de la producción industrial y una reducción de los índices de utilización de capacidad. Los resultados sobre el conjunto de la economía fueron traumáticos. La tasa de crecimiento, que venía oscilando entre 5% y 6%, descendió drásticamente hasta colocarse en 1982 y 1983 alrededor de 1%. El descenso de la producción industrial se explica en más de 50% por la ampliación de las importaciones que tuvo lugar en el período 1980-1982.

*El manejo
de la tasa
de cambio*

El crédito externo no sólo no vino a ampliar la capacidad productiva de la economía, sino que la debilitó. Las repercusiones sobre el sector externo no pudieron ser más graves. La rápida elevación de la deuda no estuvo acompañada de una evolución paralela del ahorro y de la generación de divisas. A partir de 1982 se observa que, a tiempo que el servicio de la deuda aumenta, las exportaciones ^{¿Porque?} disminuyen. Este comportamiento fue uno de los factores que más contribuyó al debilitamiento de la balanza de pago y al descenso vertiginoso de las reservas que se presentó desde esa fecha. Así, el crédito externo, que normalmente debería contratarse para fortalecer la balanza cambiaria, terminó generando un efecto opuesto.

En el período 1982-1983 las políticas restrictivas (particularmente las que buscaban poner en cinturón el déficit fiscal), tenían como objetivo el control de la inflación. Efectivamente tuvieron éxito en cuanto a reducir la aceleración del nivel de precios, de tal manera que la tasa de inflación se redujo del 26,4% en 1981 al 16,5% en 1983. Pero la recesión que se expresó en una caída de la tasa de crecimiento del 2,3% en 1981 al 1,6% en 1983, planteó la necesidad de expansión monetaria en 1983 y de cierta ampliación del gasto público.

Aunque la balanza comercial mostró una disminución de su saldo negativo en 1983, sin embargo las reservas internacionales presentaron un rápido y preocupante declive debido al movimiento adverso de capitales pero, particularmente al creciente peso del servicio de la deuda externa. A mediados de 1984 la situación económica era bastante difícil y resultaba prioritario (en el corto plazo) afrontar las dificultades cambiarias y fiscal. Es así como a finales de 1984 se vuelven los ojos al FMI con la finalidad de recurrir a recursos externos para afrontar el problema de las reservas internacionales y el mantenimiento de un ritmo de inversión obstaculizado por el déficit fiscal.

Si bien es cierto, en 1986 aumentaron las exportaciones manufactureras y se presentó una diversificación y crecimiento de otras exportaciones (oro, petróleo, carbón), el mayor impacto favorable provino de la minibonanza del café. Entre 1985 y 1986 el incremento de las exportaciones del grano fue de US\$1.024 millones equivalentes al 60%, en cambio el aumento del resto de exportaciones fue del orden de US\$561 millones, que equivalen al 25,8%. Cabe anotar que la contratación del crédito Jumbo fue facilitado por la minibonanza.

Luego tras penosas y prolongadas negociaciones, a finales de 1987 se decide el crédito Concorde por US\$1.060 millones

destinados a programas de rehabilitación y contra la pobreza absoluta (600), Carbocol (260) y la FENN (200), enmarcado dentro de la estrategia de "prestar para pagar". Este año en que se aprobó el Concorde no fue venturoso para el sector externo, en sus primeros meses se esfuma la minibonanza cafetera, los ingresos procedentes de las exportaciones del grano descendieron abruptamente de US\$2.337 millones en 1986 a US\$1.575 millones en 1987, a pesar del crecimiento de las exportaciones manufactureras, carbón y petróleo, el ingreso por concepto de bienes cayó de US\$3.795 a US\$3.471. De otra parte, en la balanza cambiaria los ingresos corrientes descendieron de US\$5.840 a US\$5.442. Las importaciones crecieron 11%, a pesar de la caída de las de combustibles en un 22%. Las reservas internacionales que venían recuperándose desde 1985 y especialmente durante la minibonanza de 1986 (pero sin recuperar aún los niveles de 1982) cayeron en US\$28 millones.

La deuda colombiana ha crecido a un ritmo mayor que el del PIB, en tanto que el servicio de la deuda ha crecido más rápidamente que el saldo, lo que significa que se está marchando hacia niveles de endeudamiento peligrosos, con obligaciones anuales cada vez más difíciles de afrontar.

Mientras en 1981 por cada dólar de exportación se destinaban 0,24 al servicio de la deuda, en 1987 esta cifra pasó a 0,45. De manera similar ocurrió con la deuda como proporción del PIB, pasó de 30,6% en 1981 a 41% en 1987.

4.1.2 Influencia de la deuda externa en la inflación.

América Latina ha sido siempre una región inflacionaria, pero esta característica se ha acentuado a partir de mediados de los años 70 a consecuencia de la inflación importada originada por los shocks petroleros y a raíz de la agudización de ciertos rasgos estructurales de las economías de la región, los cuales se han manifestado con fuerza al entrar en crisis el proceso de endeudamiento externo con el cual se habían venido postergando los efectos de las estrecheces e inestabilidades de los sectores externos de cada país.

Durante los últimos 15 años, la inflación colombiana promedio ha sido de un 23,3% según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de ingresos bajos y de un 22,5% según el IPC de ingresos medios. Pero hacia abril de 1988, la inflación bordeaba el 30,0% anual, causando un gran impacto económico y social y despertando gran preocupación en todos los sectores de la sociedad colombiana.

Para analizar la evolución de la inflación es necesario examinar el comportamiento monetario de los últimos años. El crecimiento monetario ha sido relativamente elevado con propensión a aumentar: en promedio 20,5% durante el primer quinquenio de los 70, 28,9% en el segundo, 22,6% en el primero de los 80 y 31% entre 1986 y 1987. Esta evolución de los medios de pago ha generado tasas de inflación que van desde 17% en la primera parte de los 70, a 27% en promedio en los últimos dos años.

Un primer hecho empírico característico de nuestra historia reciente, indica que la política monetaria si bien no estimula tendencias aún más perniciosas de la inflación, si ha convivido en los últimos tres lustros con niveles algo superiores al 20%; dicho de otra forma, contemporiza con el proceso. Porque para rebajar la inflación y evitar que se presente un cuadro como el descrito, se requiere que la autoridad monetaria no permita que la tasa de crecimiento de los medios de pago sea lo suficientemente elevada como para igualarse con los nuevos niveles de ingreso nominal, producto de un mayor valor del índice de precios.

Cuando la política monetaria valida una mayor tasa de inflación, entonces se desata toda suerte de presiones por parte de los beneficiarios de este impuesto (gremios, empresas, sindicatos y hasta centros de investigación), con el fin

de forzar un crecimiento nominal de la oferta de dinero congruente con la variación esperada de los precios, creando restricciones al manejo monetario, tal como ocurre con el desencaje. Este comportamiento es explicable desde el punto de vista de los diferentes agentes económicos, quienes simplemente están tratando de garantizar una participación estable o mayor en el ingreso nacional.

Pero preguntémosnos ¿Qué factores originan estos resultados de expansión del dinero que han facilitado tal acomodamiento a la inflación? Respondiendo a nuestra pregunta, podríamos decir que la principal causa del desbordamiento monetario ha sido en el pasado la financiación del déficit del sector público consolidado. Este ha excedido durante muchos periodos el límite razonable, alcanzando cuantías del orden del 6% del PIB. Montos tan considerables de déficit, difícilmente alcanzan a ser compensados por las operaciones del Banco de la República en el mercado del ahorro privado, haciéndose necesario recurrir a una emisión monetaria o al crédito externo. Trayendo este último severas consecuencias en la economía, debido al proceso de reconversión de dólares a pesos colombianos y, teniendo en cuenta el proceso devaluativo que sufre nuestra moneda, esto podría generar un incremento inflacionario, si no se le da el manejo adecuado a este flujo de dinero.

La monetización de este flujo crediticio, es agravada por el hecho de que la mayor parte no se dedica a inversiones reproductivas, acelerando la inflación monetaria, llegando se a tasas de expansión de la moneda que exceden en varias veces al crecimiento real de la producción y las necesidades de la circulación .

4.1.3 Influencia de la deuda externa en la inversión y el ahorro. La financiación externa ha logrado eliminar restricción de divisas, en el sentido que ha permitido adquirir las importaciones necesarias para mantener la inversión histórica. No ha conseguido, sin embargo, aliviar la restricción del ahorro. Los mayores recursos financieros generados por el endeudamiento no se han traducido en una mayor inversión privada. Se ha empleado principalmente en la expansión del consumo y en algunas ocasiones en la ampliación del gasto público.

Estos resultados suministran información valiosa sobre el comportamiento de la inversión y el ahorro en la economía colombiana. La inversión empresarial en épocas de escasez de divisas, que es precisamente cuando se contrata el crédito externo, tiende a ser determinada por los deseos de los empresarios. En cambio, en las épocas de abundancia tiende a ser determinada por los recursos financieros disponibles.

180

Este comportamiento es compatible con los esquemas de tipo Harrod, en donde se supone que la inversión empresarial es influida por ajustes que tienen lugar más por conducto de las cantidades que de los precios. Así en las épocas de escasez de divisas, que generalmente son el fruto de una reducción de los ingresos externos que muchas veces se manifiestan internamente por falta de una intervención del gobierno, se presentan tendencias recesivas que se reflejan en excedentes de capacidad instalada. No obstante, que al mismo tiempo el crédito externo contribuye a ampliar los recursos financieros disponibles y a reducir en algo la tasa de interés, la inversión empresarial realizada no varía significativamente con respecto al pasado. La inversión deseada tiende a reducirse. La situación opuesta se presenta en las épocas de abundancia de divisas. Por fallas similares a las señaladas anteriormente, pero en la dirección contraria, se presentan fenómenos expansivos que tienden a aumentar la producción y a reducir la utilización de capacidad. La actitud normal de los empresarios a aumentar la inversión es limitada por los recursos financieros disponibles. La inversión realizada tiende a ser inferior a la deseada.

No parece, entonces, que la tasa de interés sea el mecanismo regulador del ahorro y la inversión. El supuesto clásico de que la expansión del endeudamiento amplía los fondos

financieros y provoca una reducción de la tasa de interés que lleva a absorberlos en la inversión empresarial, no es cierto. El estímulo originado por la posible caída de la tasa de interés ha sido más que compensado por las expectativas de producción con relación a la capacidad instalada. Al parecer, la inversión es afectada más por las expectativas de la demanda que por los costos financieros. Análogamente, tampoco es muy cierto el supuesto de que una reducción de los recursos financieros origina una elevación en la tasa de interés que reduce la inversión realizada. Esta termina siendo determinada más bien por los fondos disponibles.

El marco institucional del mercado financiero no ha tenido un papel neutral. La política de control de tasas de interés y de crédito dirigido, que ha predominado en la economía colombiana, ha permitido canalizar los recursos en forma preferencial. La inversión empresarial deseada en maquinaria y equipo ha recibido tradicionalmente prioridad y ha sido satisfecha en su mayor proporción con el ahorro interno. En tales condiciones, la ampliación de los recursos financieros originada por el crédito externo opera fundamentalmente en la dirección de aminorar la restricción de los recursos para los bienes durables.

Lo anterior no significa que el crédito externo se haya empleado directamente en la financiación de los bienes durables. Por el contrario, la mayor parte de él se ha contratado para financiar la inversión pública y la inversión privada. Lo que ocurre es que estos sectores, al lograr la financiación externa y no incrementar su actividad, terminan reduciendo su demanda por los recursos domésticos, y los intermediarios financieros, a falta de otra alternativa, tienen que orientarlos hacia la adquisición de bienes durables.

Es claro, entonces, que el crédito externo, una vez que excede los volúmenes necesarios para financiar el componente importado de la inversión deseada por los empresarios, se traduce en un mayor consumo; originando, además, serios problemas inflacionarios.

4.1.4 La deuda externa y el déficit fiscal. El hecho de que el Estado tienda a gastar más de lo que recibe, no puede explicarse por malas administraciones, aunque ciertamente existe este tipo de problema. Tampoco se encuentran explicaciones satisfactorias en términos económicos, desde el punto de vista puramente técnico desprovisto de connotaciones políticas. Así que, el trasfondo del problema del déficit fiscal hay que buscarlo en el carácter eminentemente político del Estado, carácter que involucra necesaria

mente a todas las relaciones de tipo económico que penetran en la órbita estatal. En consecuencia, hay necesidad de revisar los gastos del Estado, ya que en principio, el problema no radica en los ingresos. Estos han, aumentado progresivamente en casi todos los Estados, arrastrados por el afán de cubrir presupuestos de gastos desorbitantes, cuestión que no sólo determina el déficit fiscal sino que alimenta la inflación. Son cada vez más numerosos los casos de masivas emisiones monetarias para calmar la voracidad de gastos del Estado.

El primer rubro de gastos son los costos de la administración del Estado. De por sí, este tipo de gastos es muy voluminoso, ya que representa la necesidad de mantener la presencia de un Estado en el contexto de la moderna nación capitalista. Sin embargo, hay factores políticos diversos que han presionado para que los costos de administración del Estado hayan crecido más allá de las necesidades técnicamente objetivas de un país moderno. Tales factores generalmente se relacionan con momentos de crisis de diversa índole, cuestión por demás muy complicada, pues los últimos años se han caracterizado por la sucesión y superposición de crisis económicas, políticas y sociales, es decir, crisis permanentemente y presión continua para el aumento de los gastos de administración del Estado. Al respecto, se

pueden mencionar algunos ejemplos.

184

Con la recesión económica, el fenómeno del desempleo se agudiza. En esta situación, a menudo se formulan políticas de empleo en las cuales el Estado asume la responsabilidad de generar ocupaciones en forma directa, con el consiguiente aumento de sus gastos administrativos. No obstante, este caso no es tan protuberante como el que ha sido común en Latinoamérica respecto a los gastos en la función represiva del Estado. Toda situación conflictiva ha traído un ensanche de las fuerzas de policía o de las militares. Más aún, los equipos (generalmente armamentos) que exigen estos ensanches han sido fuente substancial en los gastos del Estado. Con éste y otro tipo de ensanches en la administración del Estado, este organismo se ha convertido en el principal consumidor de la sociedad. No sólo los armamentos, sino todo tipo de bienes, son requeridos por el Estado permanentemente, lo que lo ha colocado como actor destacado de la vida económica, con el beneficio directo de los sectores productivos que abastecen las demandas estatales.

Pero el caso más ligado a la vida política colombiana de hoy en día, es lo que se ha denominado tercerización espuria, es decir, la ampliación del sector de los servicios de la burocracia estatal, más allá de lo que efectivamente se requiere e inclusive, con un deterioro en el funciona

miento de la administración. Como se sabe, el Estado realiza gastos de inversión y gastos de funcionamiento, y estos últimos representan principalmente pagos de personal. Sin embargo, a la par con la saturación del ensanche rápido de la burocracia, se desarrollaron otros mecanismos de drenaje de los recursos del Estado, los cuales se sumaron a la carga ya establecida de pago del exceso burocrático. Estos mecanismos se refieren al acceso que tienen los políticos profesionales a los recursos oficiales, para financiar beneficios personales a votantes potenciales o a personajes de la política, cuya lealtad se traduce en una mayor eficiencia electoral. Ayudas, auxilios, partidas, becas, construcciones, servicios y un cúmulo de mecanismos han llegado a tener un peso considerable en los gastos que se adscriben a la administración del Estado. El llamado genéricamente clientelismo conforma el ascenso cuantitativo y cualitativo al primer plano del ejercicio político nacional de antiguas prácticas políticas, con el fin de contrarrestar la crisis de un régimen que representa un orden establecido con fines democráticos. El problema radica, entonces, en sopesar hasta qué punto está cumpliendo ese orden con el objetivo democrático del bienestar general, y si el costo de mantenimiento del régimen por parte de la sociedad es o no demasiado alto con respecto a los resultados que se obtienen.

El segundo tipo de gastos oficiales mencionado es el que se orienta de manera directa al bienestar social. En la actual crisis económica se han observado recortes y críticas en varios países al papel del Estado benefactor. En el fondo, la presión proviene de la existencia de un cuantioso déficit fiscal. No obstante, es casi imposible el desmonte de estas prácticas, ante todo si se tiene en cuenta que los intereses por mantenerlas no sólo provienen de los grupos sociales con menores recursos, sino también de las clases empresariales. Además, este tipo de gastos son los que más claramente sirven para un carácter democrático del Estado y para amortiguar conflictos sociales. En Colombia los servicios sociales del Estado tienden a confundirse con los mecanismos clientelistas y con la corrupción administrativa, lo que ha influido en cierto desprestigio y apoyo a la alternativa planteada de privatización de algunos servicios.

El tercer tipo de los gastos estatales señalados, es el de los bienes y servicios necesarios para los procesos productivos. Este es uno de los rubros que presiona más sobre el déficit fiscal. El alto costo de las grandes obras de infraestructura y el interés de las grandes empresas, por que el Estado asuma proyectos gigantes que de una u otra forma la van a beneficiar, obligan a los gobiernos a desti

nar enormes recursos para tales fines. El afán de competir por la ganancia, en un mundo interconectado en crisis, exige que el Estado emprenda obras que la empresa privada difícilmente abordaría. De todas formas, los beneficiarios directos generalmente son los grandes empresarios, con la ventaja que los costos, incluyendo las posibles pérdidas, se diluyen en el conjunto de la sociedad al estar socializados.

Al respecto, es importante señalar, la relación establecida, particularmente en los últimos años, entre los gastos estatales en medios colectivos de producción y la condición latinoamericana de países dependientes. Una buena parte de la explicación del callejón sin salida a que se llegó en pocos años con la cuestión de la deuda externa, se ubica en las necesidades generadas por este tipo de gastos. Como consecuencia, la incidencia directa de la deuda externa sobre la profundización del déficit fiscal es cada vez mayor. El llamado servicio de la deuda externa consume los recursos oficiales a tal punto que en varios países ya es el rubro principal de gastos del Estado. Este y otros fenómenos de menos de menos trascendencia, derivados de las condiciones de desventaja de estos países en el concierto del orden económico internacional, configuran un factor novedoso en la crisis fiscal del Estado. El carácter ya prácticamente estructural del déficit fiscal en las sociedades capitalis

tas y sus conexiones en el plano internacional, traerán seguramente nuevas consideraciones al problema. De todas maneras, no hay que olvidar el efecto de desequilibrio que sobre la función política del Estado produce el desbarajuste en sus finanzas.

Para la mayoría de los gobiernos, el pago de la deuda representa una enorme carga fiscal que los obliga a incurrir en déficits presupuestarios o a reducir los gastos en otros sectores de la economía.

Se necesita tener un manejo riguroso de los compromisos adquiridos con la banca internacional, para que la deuda no demande metas de exportación y de crecimiento inmanejables; lo que podría presionar la demanda interna y crear alteraciones inflacionarias.

A raíz de la política de devaluación, el gasto público podría aumentar en el rubro del servicio de la deuda externa, cotizada en pesos y generar incrementos del déficit fiscal y, por ende, de su financiación. Los pagos por servicio de la deuda externa ascendieron en 1990 a \$566 mil millones, es decir, un 23% de los gastos totales, representando un aumento del 15% respecto a 1989. Cada vez más, esta obligación está presionando nuestras finanzas públicas, pues

de representar el 13% de los gastos totales en 1986, pasó al 23% en 1990. La suma de las amortizaciones y los intereses con destino a la banca comercial ascendió a \$271 mil millones, mientras que hacia la multilateral se giraron \$115 mil millones.

4.1.5 La deuda externa y la apertura económica. La década de los 80 vió surgir y madurar un nuevo rumbo de la política económica que debieron seguir los países en desarrollo, en sus propósitos de resolver las dificultades observadas en sus finanzas públicas y sus balanzas de pagos.

Colombia no fue la excepción. Y aunque en el pasado decenio sus autoridades económicas no se vieron precisadas a expedir medidas de ajuste y estabilización tan severas como en otras economías de Latinoamérica, e incluso pudieron actuar con eficacia para reducir los niveles de pobreza de algunas capas de la población, sí incursionaron por esta senda y sus decisiones incidieron en forma directa sobre los sectores de la economía que se definen como claves para prevenir y solucionar los problemas que surgen en los frentes fiscal y cambiario.

Ello, si bien reportó éxitos en la búsqueda de adecuar la economía como un todo a objetivos considerados vitales, como son el pago de la deuda y la reducción del déficit

fiscal, repercutió en la distribución del ingreso en contra de los trabajadores, en particular, después de 1984, cuando se registraron descensos progresivos en el salario real, y el gasto público social como proporción del PIB disminuyó de 9,4% en 1984 a 8% en 1985 y a 7,2% en 1988.

Los hechos anteriores son bien conocidos por el actual Gobierno y permanecen como experiencias a tener en cuenta, ahora que han transcurrido las etapas más difíciles del proceso de ajuste macroeconómico, cuando la administración del señor Presidente César Gaviria acogió la vía de la internacionalización de la economía como la mejor opción para recuperar el ritmo de crecimiento del PIB a tasas superiores al 5% anual, como la obtenida hasta la década de los 70.

Crecimiento intensivo con mayor desarrollo social. Tal es, en grandes líneas, el reto que se ha fijado para su periodo de gobierno el Presidente César Gaviria. El nuevo mandatario ha expresado que los pilares de su gestión serán la profundización del programa de internacionalización de la economía colombiana y modernización de su aparato productivo, más conocido como "programa de apertura" y un mayor cubrimiento de las necesidades básicas de la población de más bajos ingresos.

No será fácil, sin embargo, lograr ambos objetivos, pues las restricciones que tendrá el nuevo gobierno serán mucho mayores de las que tuvo que sortear la administración anterior. La decisión expresa de continuar con el programa de ajuste de las finanzas públicas, la presión financiera del servicio de la deuda externa, las crecientes dificultades de acceso al mercado internacional de capitales y a la cada vez más estricta condicionalidad asociada con los créditos de la banca multilateral, harán supremamente complicado el manejo de las finanzas públicas en el próximo cuatrienio.

Si el gobierno saliente, con menores dificultades de financiación, no logró su objetivo de aumentar el gasto social como proporción del producto interno bruto, es difícil creer que dicha meta se pueda lograr en un gobierno cuya prioridad será el "programa de apertura", con todos los costos que trae aparejados el necesario aumento de la productividad nacional. Para que la economía colombiana pueda modernizarse y competir en el mercado internacional, los recursos disponibles se tendrán que dirigir hacia las obras de infraestructura, de manera prioritaria, los créditos de fomento para la inversión y los fondos para la reconversión del aparato industrial.

En la práctica, sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo el "programa de apertura", especialmente en sus primeras etapas, está ligada a la disponibilidad de recursos externos. Buena parte de ellos se conseguirán con el Banco Mundial, que es la entidad promotora de la liberación comercial, no sólo en Colombia, sino en todos los países de América Latina. La institución, que en el pasado sirvió como mediador con los bancos comerciales, es ahora el acreedor principal y el único soporte para la continuidad de los programas gubernamentales, además de tener una enorme influencia sobre la orientación de los mismos.

Los recursos del Banco Mundial, sin embargo, serán insuficientes. El despegue definitivo del "programa de apertura" requiere, aproximadamente de 1.000 millones de dólares. Y aunque el actual gobierno ha sostenido conversaciones y encuentros con una comisión del Banco Mundial y con la banca comercial internacional, catalogadas como exitosas, no se puede descartar la posibilidad de que existan retrasos e incumplimientos en los compromisos de crédito externo adquiridos por parte de los acreedores. Hasta el momento sólo se ha logrado contratar un crédito por US\$280 millones con el Banco Mundial, el BID y el Eximbank del Japón; y comenzar las gestiones para conseguir otro por US\$250 millones, destinados todos ellos a la reconversión industrial.

Otra fuente posible de crédito sería la banca comercial. Colombia ha mantenido con ella una relación excepcional, gracias al pago oportuno de sus compromisos. Pero lo único que ha logrado es refinanciar sus obligaciones de manera bienal, sin recibir de los organismos de crédito recursos adicionales para la financiación de sus programas de desarrollo. Y ya el nuevo gobierno anunció que no modificará la política de financiamiento externo que se viene aplicando desde mediados de la década pasada. En otras palabras, no habrá recursos frescos de la banca comercial para financiar los proyectos asociados con el "programa de apertura".

Cuando más, el nuevo gobierno podrá continuar con el esquema utilizado por la administración anterior. Esto es, orientar una parte de los nuevos préstamos hacia el "programa de apertura", pero a costa de sustraer recursos por un monto similar de otros sectores. La refinanciación de la deuda no brinda otra posibilidad, pues el gobierno le tiene que pagar a la banca internacional una suma exactamente igual a la que recibe por concepto de los nuevos empréstitos. Su margen de maniobra, por lo tanto, se reduce a obligar a las entidades endeudadas a pagar con sus propios recursos y a utilizar los dineros provenientes de la monetización de los nuevos créditos para financiar a otra entidad o para realizar otro tipo de programas. Cuando la operación

tiene que ver con deudas adquiridas por el sector central, lo que se produce en una simple transferencia de recursos entre sujetos del gasto.

De allí que suene tan dudosa la posibilidad de hacer compatible la realización del "programa de apertura" con un aumento en el gasto social. Porque a la luz de lo dicho en el párrafo anterior, buena parte de los recursos que se lograron orientar hacia el gasto social en los últimos cuatro años, que de por sí fueron insuficientes para lograr los objetivos que se había fijado la administración saliente, tendrán que destinarse a financiar los proyectos relacionados con el "programa de apertura": vías, puertos, crédito a la industria, etc.

El margen de maniobra sería mayor si el gobierno Barco hubiera logrado solucionar los problemas de algunas entidades del sector descentralizado que concentran buena parte de la deuda externa del país: las empresas del sector eléctrico, Carbocol y el Metro de Medellín. Lejos de mejorar, sin embargo, la situación financiera de dichas entidades empeoró en el último cuatrienio.

4.2 INFLUENCIA DE LA DEVALUACION EN LA DEUDA EXTERNA

La conversión de la deuda en moneda extranjera a moneda nacional se ha hecho tradicionalmente por medio de una ta

sa de contabilización de las reservas internacionales (TC) fijada periódicamente por la Junta Monetaria. Hasta 1984, las autoridades establecieron una tasa única para cada año, de acuerdo con la cotización media de la tasa oficial del año inmediatamente anterior. Este procedimiento fue modificado en el segundo trimestre de 1985, cuando se acogió el método de ajustes mensuales de la tasa de cambio (TC) para evitar el distanciamiento entre la tasa oficial y la empleada en las operaciones gubernamentales.

Los ajustes anuales de la TC hasta 1982 fueron inferiores a la tasa de inflación, distorsionando los registros contables de la deuda en comparación con los demás rubros presupuestales y las tendencias generales de la contabilidad privada. En 1983 y 1984 la devaluación de la TC fue prácticamente equivalente a la tasa de inflación. En 1985 y 1986 la ruptura con el esquema anterior fue espectacular en la medida en que la variación anual de la TC aventajó sustancialmente a los índices inflacionarios. Al traducir estos cambios en nuevos saldos de la deuda en pesos, los incrementos anuales resultantes se explican fundamentalmente por la devaluación nominal de la TC; en efecto, las cifras presentan crecimiento de la deuda en pesos en algunos casos superiores o cercanos al 100%, cuando el endeudamiento en dólares no llega a crecimientos superiores al 30%.

En el período de diciembre de 1985 a septiembre de 1986, cuando la deuda en dólares del Gobierno Nacional apenas presentaba un crecimiento del 4,6%, la deuda en pesos arribaba al 35%; en el mismo período, las entidades descentralizadas nacionales registraban un aumento de la deuda en dólares del 15%, cuando la contabilización en pesos mostraba un incremento del 48,6%. Tales diferencias se explican por una devaluación de la TC del 29%, cuyo crecimiento final en 1986 fue del 37%, superior a la devaluación del 29,9% en los valores medios de la tasa de cambio oficial en 1986.

El cambio introducido en 1985 en el sistema de aplicación de la TC acercando su evolución a la de la tasa de cambio oficial, eliminó una distorsión que venía presentándose en los rubros originalmente expresados en moneda extranjera; tal distorsión se agudizó al iniciarse el proceso de ajuste acelerado de la tasa de cambio en los primeros meses de 1985. De hecho, el ajuste de la TC produjo el efecto de una devaluación sustancial sobre las obligaciones externas del sector público. Posteriormente, la devaluación real acelerada de la TC se ha convertido en un factor de encarecimiento de las obligaciones externas a cargo del presupuesto general de la nación.

Las autoridades han actuado desde el segundo semestre de 1986 hasta finales de 1987, con la mira de sostener la paridad cambiaria real en un nivel semejante al alcanzado en el último trimestre de 1985, con el propósito de abrir perspectivas favorables al sector exportador en el mediano plazo. Este criterio, a todas luces deseable, debe sopesarse con los costos que el sector público ha venido asumiendo al coincidir un servicio oneroso de la deuda, con una devaluación acelerada de la TC.

4.3 INCIDENCIAS SOCIALES

4.3.1 La deuda externa y el gasto social. A pesar de los objetivos trazados en su Plan de Economía Social, el gobierno Barco no logró reorientar los recursos del Estado hacia la satisfacción de las necesidades primarias de la población. El gasto social, por el contrario, sufrió una importante disminución en los últimos años, como consecuencia, en buena parte, de los compromisos relacionados con las obligaciones externas del país.

Es difícil decir qué parte del gasto público no es social, en el sentido de que no tenga como finalidad satisfacer una necesidad de algún sector de la población. Prácticamente cualquier gasto que realice el Estado (infraestructura,

seguridad, justicia, etc.), podría clasificarse como tal. Pero en estricto sentido, sólo se deberá entender como gasto social, el que se realiza para satisfacer las necesidades primarias de la familia. Como tales se consideran, en particular, los gastos en educación, salud, vivienda y atención a la niñez y a los ancianos.

El gasto social es asumido por el Estado, aunque con algunas variantes, en todos los países del mundo, porque la libre acción del mercado no puede garantizar la provisión de estos servicios. De no asumirlos el Estado sucedería que la fuerza laboral no estaría capacitada, su familia estaría desamparada y el trabajador, una vez se retirase del ciclo productivo, pasaría a la mendicidad.

En Colombia, empero, estos gastos han venido disminuyendo, en términos relativos. Mientras el servicio de la deuda como proporción del PIB aumentó permanentemente en los últimos cinco años, el gasto social se redujo en cerca de dos puntos. El primero, pasó de 3,1% del PIB en 1984 a 7,5% en 1989. El segundo, bajó de 9,4% del PIB en 1984 a 7,6% en 1989.

Al comienzo del gobierno Barco, el país llevaba dos años de ajuste fiscal. Para 1985 el gasto social había sufrido ya una reducción real cercana al 15%, y el país enfrentaba

un creciente malestar social, manifiesto en los cada vez más continuos paros cívicos de municipios y localidades que reclamaban la atención a sus necesidades básicas.

En tales condiciones el Plan de Economía Social (PES) se propuso como objetivo, adelantar una estrategia encaminada a mejorar las condiciones de vida de la población colombiana, realizar acciones tendientes a legitimar la presencia del Estado en vastas zonas afectadas por la violencia y fortalecer los mercados regionales y locales.

El PES estableció como prioridad, la reorientación del gasto público hacia el área social. Pero los compromisos de la nación, con la banca internacional se constituyeron en un poderoso obstáculo para el cumplimiento de los programas del Gobierno. Los préstamos externos se tuvieron que orientar básicamente a cubrir necesidades de balanza de pagos y a cancelar compromisos relacionados con la deuda externa. En estas condiciones, el gasto social se volvió residual, a pesar de que el Gobierno aseguraba que él mismo tenía un carácter independiente y prioritario y que para su financiación se estaban utilizando los nuevos recursos de crédito externo.

Como resultado de lo anterior, el gasto público social en el período 1984-1989 se redujo 1,8% del PIB, aunque es pre

ciso señalar que en el último año se presentó una ligera recuperación. Las principales reducciones se dieron en vivienda (0,87%), educación (0,81%), seguridad social (0,19%) y salud (0,08%).

En atención a la niñez (los programas que ejecuta el ICBF) se presentó un aumento de 0,15% del PIB, al pasar de 0,29% al 0,44%, aumento que se financió con un incremento del impuesto a los salarios.

El gasto social está compuesto, básicamente de gastos locales (es decir, de programas que no requieren la utilización de moneda extranjera para su realización) y ha sido financiado tradicionalmente con los ingresos corrientes de la Nación. En los últimos años, sin embargo, tales ingresos se tuvieron que destinar al servicio de la deuda pública externa (que llegó a los US\$3.000 millones en 1989), de manera que el financiamiento del gasto social tuvo que ser cubierto con la monetización de los créditos externos.

Desde el punto de vista de la unidad de caja, hubiera sido lo mismo que el gasto social se financiara con los tradicionales ingresos corrientes y el servicio de la deuda externa con la monetización de los nuevos créditos. En otras palabras, no deja de ser una falacia afirmar que buena parte

de los últimos créditos se ha destinado a financiar el gasto social. Lo que se ha hecho es refinanciar la deuda externa y someter los demás programas a los condicionamientos que trae dicha refinanciación.

En realidad, la política macroeconómica no se ha condicionado con los objetivos del plan de desarrollo. Ha sido el gasto social el que ha tenido que supeditarse a las políticas de endeudamiento seguidas por el Gobierno Nacional.

Un programa de desarrollo que se plantee el alivio de la pobreza como objetivo, no puede tener un carácter residual dentro de la política económica. Debe contar con los mecanismos y con los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Pero esos mecanismos no pueden existir mientras se mantenga una estrategia de manejo de la deuda externa como la que utilizó la administración Barco. Con un agravante. Los procesos de ajuste macroeconómico que no le concedan suficiente atención a los efectos sociales, pueden conducir a la necesidad de emprender luego programas de alivio de la pobreza que se traducen en fuertes presiones fiscales.

En la década de los 80 la situación económica y social de América Latina empeoró. Los problemas de la deuda y los procesos de ajuste macroeconómico emprendidos por ellos,

impusieron duras condiciones de austeridad a los gobiernos de estos países.

En Colombia, el ajuste se inició en el segundo semestre de 1984 con la decisión de reducir el déficit fiscal ante las dificultades para la contratación de un nuevo crédito externo. Hasta 1984 el país había logrado avances significativos en el mejoramiento de su sector social. Aún más, en los primeros años de la década del 80 el gasto social había mejorado permanentemente, hasta alcanzar cerca del 6% del PIB con financiación del presupuesto nacional, y 9,4% del PIB si se incluyen, además, los recursos propios de las entidades.

Pero a partir de 1985, y como consecuencia del impacto del proceso de ajuste, el gasto social ha venido registrando un deterioro progresivo, que sólo pudo ser detenido por el gobierno Barco en 1989. El nivel mínimo de participación del gasto social con respecto al PIB se alcanzó en 1988, con 7,2%. En 1989, el gasto aumentó ligeramente, para llegar a 7,6% del PIB.

En tales condiciones, el programa de desarrollo del gobierno de Gaviria deberá procurar incorporar el mejoramiento del bienestar social de la comunidad en el plan nacional de desarrollo como un objetivo prioritario, para lo cual

necesitará garantizarle financiación y continuidad. El nuevo gobierno tiene un reto: conciliar los objetivos de esta bilización y crecimiento con los de progreso social. El gasto social no podrá seguir expuesto a la inestabilidad del financiamiento externo. Hasta el momento, la deuda externa del país se ha pagado cumplidamente, pero la deuda social ha tenido que reprogramarse.

4.3.1.1 La vivienda. La actividad edificadora de vivienda popular tuvo en la administración Barco un notable decaimiento, durante el cual no se construyó ni 10% de lo alcanzado en el período Betancur en esa materia.

La reducción ha sido atribuida particularmente a la reforma urbana, que prohibió el financiamiento de la vivienda popular con Upac, y a la profundización de la crisis financiera del Instituto de Crédito Territorial. Dicha entidad estuvo prácticamente ausente del mercado de vivienda en el país, durante los últimos años.

A pesar de que durante los primeros seis meses del año 1990 las orientaciones gubernamentales buscaron promover los programas de "vivienda de interés social (VIS) y movilizar recursos del sistema de valor constante hacia la vivienda popular, los resultados han sido nulos. Incluso el conjunto de la construcción se agravó, como se desprende de una

caída de 13,67% en el semestre.

En sus postrimerías, el gobierno Barco alistó una cabal reestructuración del ICT, tendiente a disminuir los gastos de personal. Entre las medidas se ordenaba la reducción acerca de 1.300 funcionarios, de la planta; pero la nueva administración reversó la decisión, posponiéndola, a raíz de las fuertes presiones sindicales.

4.3.1.2 La educación. En los últimos años los índices de escolaridad en Colombia mejoraron. En el acumulado la población económicamente activa de las grandes ciudades pasó de 7,9 años de escolaridad en 1986 a 8,3 en 1989. El crecimiento ocurrió en todas las grandes ciudades.

Sin embargo, en contraste, persisten marcadas diferencias entre las zonas rurales y las urbanas. A pesar de los esfuerzos, las políticas y las acciones educativas no han conseguido disminuir tales diferencias. Baste señalar que las zonas rurales tienen un elevado porcentaje de personas sin algún grado de escolaridad.

Desde el punto de vista institucional, cabe destacar la creación del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, que buscará subsanar la deuda que tiene el Gobierno con

los maestros, cuantificada en más de \$150 millones. Precisamente las funciones del nuevo organismo serán el pago de las prestaciones sociales y la vigilancia de la prestación oportuna de los servicios médico-asistenciales.

El fondo fue establecido con una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, y sin personería jurídica. Será manejado por una entidad fiduciaria estatal (La Previsora S.A.). La entidad se financiará con las cotizaciones de la nación como empleadora y los docentes como trabajadores.

Entre las muchas razones se aduce que los avances en la cobertura escolar han estado acompañados de estrechez presupuestal, y de falta de renovación en los contenidos de los programas; sobre estos últimos existe el convencimiento de que, en su gran mayoría, no se compadecen con las necesidades del país.

La descentralización es uno de los programas en que más se ha empeñado el Ministerio de Educación en los tiempos recientes. El objetivo fundamental es racionalizar el manejo del recurso humano, dándoles a los alcaldes funciones para controlar y coordinar la planta de personal asignada a su jurisdicción.

La medida ha sido implementada en la mayoría de departamentos, intendencias y comisarías; faltan Cundinamarca, Valle y Santander que, por razones de negligencia administrativa y discrepancias políticas, no han acatado la norma.

El proceso de descentralización ha contado con grandes inconvenientes; se cuentan, entre otros, la precaria infraestructura regional para implementarlo, las limitaciones impuestas en el Estatuto Docente, el caos en que se encuentra la administración de personal en las Secretarías de Educación y la prevención de los alcaldes por los posibles compromisos presupuestales que les pudiera significar la descentralización.

En materia de desarrollo científico y tecnológico las asignaciones continúan en montos claramente insuficientes. En 1988 apenas se alcanzaron a recuperar los niveles del año 1982 en la participación como porcentaje del PIB (0,19%) y del gasto público total (0,79%).

Los porcentajes son notoriamente bajos, si se tiene en cuenta que (en los 80) en el conjunto de América Latina, la participación promedio de tales recursos en el producto fue de 0,4%. La situación es bastante preocupante si se considera el papel que este sector debe entrar a jugar a la luz del proceso de apertura económica en curso.

4.3.1.3 La salud. El Sistema Nacional de Salud se reorganizó mediante la Ley 10 de 1990. Esta norma estableció que la prestación de los servicios básicos por medio de hospitales locales, centros y puestos de salud, es responsabilidad de los municipios. Los servicios de mayor complejidad, es decir, los que se ofrecen, a través de hospitales regionales y universitarios, están a cargo de los departamentos, intendencias, comisarias y el Distrito Especial de Bogotá. Por su parte, el nivel nacional responde directamente tan sólo por los servicios que presta el Instituto Nacional de Cancerología.

Para garantizar el desarrollo de las mencionadas disposiciones, la misma ley prevé nuevas fuentes de recursos, entre ellas un nuevo sistema de liquidación del situado fiscal.

Antes de la ley, el situado se calculaba con base en los ingresos ordinarios; es decir, descontando las rentas de destinación específica. Ahora se estima con base en los ingresos corrientes (4% del total). Además, la norma en mención, contempla la posibilidad de incrementar acumulativamente los recursos transferidos hasta en medio punto porcentual de dichos ingresos, si los mismos aumentasen más que el índice general de precios al consumidor.

Según la filosofía que inspiró esa normatividad, se esperaba que, mediante tal fórmula, el sector de la salud tuviera la posibilidad de salir de los déficits crónicos, a costa del margen de maniobrabilidad del gobierno sobre sus recursos. En total, a pesos de 1990, se calculaba que para 1991 el incremento de los recursos para el sector fuera del orden de los \$25.000 millones.

Sin embargo, dentro del presupuesto del año 1991, para el sector salud se dejaron de considerar algunos conceptos en los ingresos para este año (\$113.507 millones), asignándosele un monto inferior (incluso en términos nominales) del registrado para 1990. Se alteró la base del 4% de los ingresos corrientes al deducir las rentas de destinación específica y no tener en cuenta las retenciones para la educación. De manera que, para efecto del estimativo, prácticamente se aplicó la fórmula tradicional, anterior a la Ley 10.

Según las proyecciones del Ministerio de Salud, para atender mejor al sector, se requieren unos \$80.000 millones adicionales a los aprobados para la vigencia actual.

El faltante que deberá ser cubierto en las próximas vigencias fiscales, se discrimina de la siguiente manera: \$50.000 millones para cubrir el pago de prestaciones sociales, \$114.000 millones en equipos hospitalarios y \$100.000

millones para adecuación y modernización. Estos mayores ingresos que se necesitan en el sector de la salud y que no ha sido posible conseguir con recursos internos, seguramente serán motivo de nuevos créditos externos.

4.3.2 La deuda externa y las tarifas de los servicios públicos. Nadie duda del amplio significado que tienen los servicios públicos en el desarrollo de la nación. Son bien conocidas las fundamentaciones humanas, económicas y sociales de los mismos. Las comunidades demandan servicios públicos para satisfacer las necesidades más esenciales. De ahí que sea un deber del Estado garantizar su provisión de manera continua, eficiente y oportuna.

Los paros cívicos que con frecuencia se dan en el país, tienen muchas veces, su inspiración en deficiencias o carencias de los servicios públicos. De cada cuatro paros cívicos realizados entre agosto de 1984 y agosto de 1986, tres fueron ocasionados por problemas con servicios públicos. La mayor parte de estos paros se han realizado en municipios con menos de 50.000 habitantes, que son justamente los que presentan los mayores atrasos en la cobertura de los servicios y en los niveles promedio de calidad de vida.

De una u otra forma, aunque con mayores y menores traumatismos, nadie escapa a esta problemática. Infortunadamente como sucede con frecuencia, los costos de su provisión se

distribuyen inequitativamente entre grupos sociales. Es el caso de las comunidades más pobres, especialmente las rurales, que sufren serias restricciones en la cobertura de elementales servicios públicos como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, aseo o telefonía.

El grupo humano más pobre usualmente paga un precio muy alto por carecer de los mismos; la falta de acceso al agua potable que afecta a 11 millones de colombianos, obstaculiza el desarrollo humano, afecta directamente la salud y alimentación, impone muchas veces una sobrecarga de trabajo sobre el menor de edad y, en síntesis, limita el desarrollo pleno, social e integral de las familias. De otro lado, los grupos de altos ingresos, usualmente, disfrutan de cobertura total de los servicios públicos básicos, pero cuestionan su calidad, debido principalmente a una prestación irregular, a la poca capacidad de previsión e innovación de las empresas, ocasionadas, muchas veces, por un exceso de burocratismo y débil gestión.

Los errores o imprevisiones de las obras, el excesivo nivel de endeudamiento, los problemas financieros y en general una mala gestión, son factores que repercuten en las tarifas o en detrimento de la calidad del servicio.

Como es sabido, en el caso colombiano, las empresas de servicios públicos han venido financiando tradicionalmente sus gastos (de funcionamiento e inversión) mediante tres fuentes principales de ingreso:

- La generación interna de fondos, usualmente basada en el cargo de tarifas al usuario por la prestación del servicio.
- Los aportes presupuestales y otras transferencias específicas de fondos del Gobierno Central y de los fiscos de las entidades territoriales de la Nación.
- Los recursos de crédito.

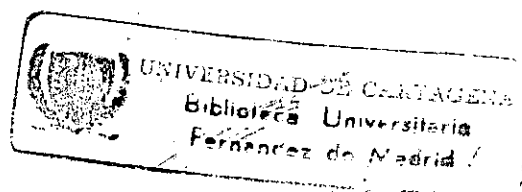
Si se examina la evolución de la deuda pública externa del país según su destinación por agrupaciones de actividad económica, resulta notable el acelerado proceso de endeudamiento experimentado en los 10 últimos años por los sectores de servicios (electricidad, gas y agua) y comunicaciones. Agregados estos dos grupos, el saldo de su deuda externa al final de cada año aumentó en promedio 11,2% en el período 1975-1984, en términos de dólares constantes en 1975. Esta cifra supera ampliamente la tasa promedio anual de crecimiento del total de la deuda pública externa del país en el mismo lapso (7,2% medida también en dólares cons

2/2

tantes de 1975). Para el mismo período, el monto promedio de contrataciones de empréstitos externos por el Estado colombiano fue de US\$1.170 millones por año. Más de la tercera parte de esta cantidad correspondió a contrataciones de empréstitos externos para proyectos en las actividades anotadas (electricidad, gas, agua y comunicaciones).

La anterior dinámica de endeudamiento ha significado, como es de esperarse, un aumento sostenido en la participación de dichas agrupaciones en los saldos totales de la deuda pública externa, la que pasó de 25% en 1970 a 35% en 1984. Así mismo, dicho proceso se ha reflejado en altos índices de endeudamiento de las empresas y en una considerable carga financiera del servicio de una deuda, en la cual los pasivos externos tienen un peso predominante.

A 31 de diciembre de 1987, el saldo vigente de la deuda pública externa fue de US\$12.425 millones. Los tres sectores básicos de servicios públicos, eléctrico, acueducto y alcantarillado y telecomunicaciones adeudaban US\$ 4.053.879.500, lo que constituye el 32,6% de la deuda a diciembre de 1987. Cuatro empresas de servicio público municipal adeudaban el 28% de la deuda externa garantizada por la nación.



Quizás el aspecto más destacado, en el exámen de la estructura de la deuda externa de las empresas de servicios públicos, es la alta concentración de las obligaciones en las grandes empresas del sector de la energía eléctrica. Al cabo del cuarto trimestre del 90, el sector eléctrico presentó un déficit acumulado en sus operaciones efectivas de \$102.800 millones, que equivalen a 0,5% del PIB, situación opuesta a la registrada en 1989, cuando arrojó un superávit de \$15.500 millones, equivalente a 0,1% del PIB.

El déficit estuvo explicado básicamente por los problemas financieros, que forzaron un monto de amortización de la deuda por US\$380 millones, el cual resultó superior a los desembolsos de deuda externa, que sumaron US\$223 millones y ubicaron al sector como un exportador neto de capitales.

El análisis de la distribución de la deuda externa de las empresas de servicios públicos ejecutoras de proyectos en los campos de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado y telecomunicaciones, según fuentes de financiamiento, revela un perfil caracterizado por la alta participación de la banca multilateral, la cual se ha mantenido con pocas variaciones, en niveles superiores al 40% de los saldos de fin de año, durante los últimos tres quinquenios. En efecto, desde la década del 50 los organismos internacionales

les de crédito han venido canalizando, de manera permanente, ingentes recursos de capital financiero de largo plazo hacia proyectos de inversión en los campos referidos.

La voluminosa y sostenida asistencia financiera de los organismos internacionales a las empresas de servicios públicos, en las áreas de servicios públicos señaladas, ha sido, la expresión del propósito decidido de tales prestamistas por impulsar en determinada dirección los procesos de urbanización e industrialización del país. Pero además, podría decirse que la naturaleza y cualidades de las inversiones características de las empresas de servicios públicos, han resultado particularmente atractivas para las agencias multilaterales. En primer lugar, son inversiones tecnológicamente intensivas en el uso de bienes de capital y en los requerimientos de firmas contratistas y de consultoría técnica altamente calificadas; por ende, se trata de inversiones con un alto componente importado. En segundo término, tales inversiones ofrecen, por lo general, la posibilidad de definir proyectos autosuficientes y de gran escala; es decir, programas discretos de gasto, con especificación de su naturaleza, localización y oportunidad, que por su gran volumen de requerimientos financieros ofrecen además, la perspectiva de economías de escala en los costos administrativos de los bancos prestamistas. Por último, la centralización de la actividad de transferencia de los recursos

de capital en una empresa con autonomía administrativa y de gasto permite un control más independiente de la ejecución de los proyectos. Son, en resumen, características ordinarias de las inversiones de las empresas de servicios públicos, que ofrecen un escenario apropiado para la asignación de recursos de los prestamistas oficiales, al disminuir y concretar los riesgos financieros de cada operación.

No podría dejarse pasar inadvertido, en este análisis del endeudamiento externo de las empresas de servicios públicos, el problema de la devaluación y la forma como la actual política cambiaria gubernamental ha venido afectando la situación financiera de aquellas empresas estatales con considerables pasivos externos, deteriorada ya gravemente por el clima marcadamente recesivo que ha caracterizado la evolución de la actividad económica del país en los últimos años.

La política tarifaria ha sido siempre un elemento en disputa en el manejo de los servicios públicos en el país. En realidad la polémica de los servicios públicos tiende a concentrarse en la tarifa. Las empresas de servicios enfrentadas a proyectos de expansión muchas veces sobredimensionados o carentes de la financiación adecuada y sometidas a un déficit crónico de recursos presupuestales, recurren al endeudamiento y a los incrementos tarifarios indiscrimi-

nados como salida fácil a la crisis financiera. La Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá es un ejemplo aleccionador en este sentido. Durante el año 86, la empresa autorizó alzas promedio del orden del 3,2% nominal (aproximadamente 1,3% real), con el fin de hacer frente a las exigencias financieras del Proyecto Guavio, lo cual colocó a Bogotá bastante por encima de la tarifa promedio nacional y generó una estructura totalmente distorsionada que incentivó en gran medida la autogeneración y el fraude.

Los incrementos en las tarifas de los servicios públicos no se compensan con mejoras sustanciales en la calidad del servicio o en la eficiencia administrativa y técnica de las empresas y en algunos casos, llegan a saturar la capacidad de pago del usuario, amenazando el consumo de otros bienes básicos dada la alta proporción del ingreso destinada al pago de servicios. En ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla el estrato bajo-bajo destinaba en 1986, más del 4% de su ingreso al pago de energía.

Los crecientes costos financieros plantean el dilema para las empresas de servicios públicos de incrementar las tarifas o recortar los programas de inversión.

No sobra advertir que ni las nuevas inversiones, ni la solu

ción de los problemas financieros de las empresas de servicios públicos, deben volverse dependientes de la política tarifaria porque, como se demostró anteriormente, pueden presentarse contradicciones entre las expectativas de las empresas y la política global del sector de los servicios públicos; ello, a su vez, genera presiones políticas y sociales que obstaculizan los ajustes deseables para el sector.

4.3.3 La deuda externa frente al problema del empleo.

El problema del empleo ha sido catalogado como uno de los principales problemas que afecta a la economía colombiana. Si hay unidad de criterios sobre la gravedad del problema, no lo hay sobre las causas que lo generan ni sobre la forma de hacerle frente. Expertos, gremios, sindicatos y Gobierno se oponen en la interpretación acerca de las causas que lo han originado. Algunos de ellos acusan el crecimiento demográfico o los elevados salarios, como causas, para explicar un fenómeno altamente complejo.

Un elemento indispensable para comprender la actual situación de los altos niveles de desempleo, es el estudio del proceso de acumulación de capital, la expansión del aparato productivo, expansión que se ha ido debilitando en la última década, al mismo tiempo que se expande el proceso de circulación financiera. A diferencia de los países desarro

llados, donde el modelo fordista de acumulación, dió lugar a cambios en las normas de consumo, lo cual permitió incrementos en las ganancias al mismo que los salarios reales se incrementaban y el costo salarial real por unidad producida disminuía, dando lugar a los círculos virtuosos del tipo Kaldor-Verdoorn, de incrementos de productividad, incrementos en salario real, incrementos en la demanda y finalmente el consumo de masas.

En países como Colombia, no puede hablarse en sentido estricto de un modelo similar. Los cambios en la norma de producción no han sido acompañados por cambios en las normas de consumo, el nivel reducido de los salarios reales ha impedido el crecimiento de la demanda y en consecuencia, ha bloqueado el proceso de acumulación y de cambio técnico. Ciertamente, los salarios han sido una limitante al proceso de expansión, pero no en el sentido simplista y pragmático de las opiniones en ciertos gremios, sino por el contrario, debido a los niveles reducidos de salarios reales y a la concentración de ingresos, se ha impedido el crecimiento de la demanda y en consecuencia, se ha frenado el proceso de acumulación y limitado el proceso de cambio técnico.

Las políticas que no estén destinadas a remover los obstáculos estructurales, que limitan el crecimiento del proceso de acumulación, no pueden tener éxito en la creación de

nuevos empleos. Así la oferta de créditos a tasas de interés reducidas, la asistencia técnica o mayores niveles de subsidio, las medidas más socorridas en el contexto colombiano, no lograrán incrementar los niveles de empleo si al mismo tiempo la disminución del gasto público y de los salarios reales, dan lugar a una disminución de la demanda agregada. A menudo se olvida que si los salarios son costos para las empresas individuales, son al mismo tiempo la principal fuente de la demanda agregada.

No hay duda sobre el hecho de que Colombia atraviesa una aguda crisis económica y social, como la muestra la persistente contracción en la producción industrial, la disminución en la producción de algunos alimentos y sobre todo la elevación del desempleo y el subempleo; sin olvidar la nueva tendencia alcista en los precios al consumidor, entre otras perturbaciones económicas. En este marco no puede desconocerse el papel negativo que ha jugado el endeudamiento externo, no sólo en cuanto se ha utilizado para ocultar el déficit fiscal y externo, sino porque hay una desviación de estos recursos hacia gastos improductivos como es el caso del armamentismo y el sostenimiento del clientelismo político, al tiempo que las crecientes necesidades de sus servicios se descargan sobre un fisco nacional, unas empresas públicas y unas reservas internacionales cada vez más débiles.

Analizando las estadísticas de las tasas de desempleo que se han presentado en el país en los últimos años, vemos que en 1985 la tasa de desempleo estaba por encima del 14%, en junio de 1986 fue del 15% y en 1987 tuvo un leve descenso, colocándose a mediados de este año en el 13,4% en las cuatro principales ciudades del país. Pero a pesar de este descenso, vemos que la tasa de desempleo en Colombia es muy cambiante, colocándose en muchas ocasiones en niveles preocupantes y significativos para la economía.

4.3.4 La deuda externa y el problema de la dependencia política y cultural. Para poder ahondar en este tema, hemos de ver primero las relaciones existentes entre centro-periferia; a través de los siglos en el desarrollo de la formación socioeconómica se ha dado un proceso bastante complejo. Al tiempo que la internacionalización de la vida económica y social extiende las relaciones sociales de producción capitalista, lo que se supone haría más homogéneo a los países y regiones, lo que se observa es una creciente diferenciación y polarización, entre el centro dominante y la periferia subordinada y dependiente.

Pero vemos que esta contradicción no sólo se da entre centro y periferia, sino que entre el propio centro es evidente una contradicción entre el triángulo imperialista:

E.E.U.U., Japón, CEE y los demás países desarrollados; a su vez en la periferia, el desarrollo es muy desigual.

Como sabemos que el desarrollo social es un proceso histórico-natural, esto es, regido por leyes, el "subdesarrollo" o atraso de la periferia no es una realidad independiente del desarrollo capitalista, sino, que éste es una condición de aquel, como los dos polos de un mismo fenómeno a las dos caras de una misma moneda; es decir, que los países capitalistas "subdesarrollados" son condición de los países capitalistas desarrollados o viceversa. De esta manera tenemos que buscar las causas del "subdesarrollo" en el propio proceso del desarrollo capitalista, que ha separado a los países en dominantes y dominados, explotadores y explotados y no en supuestos factores geográficos, raciales y de otro tipo.

Ahora, en la trilogía sagrada de la explotación actual: comercio desigual, inversión directa y empréstitos; la deuda externa ocupa un lugar central desde mediados de los 70, convirtiéndose el servicio de la deuda en un mecanismo de saqueo, más importante que las ganancias, las regalías y los precios.

Pero las anteriores no son las únicas formas, tenemos otras como las maniobras políticas, las promesas y el soborno, las amenazas militares y el chantaje, y a menudo también, la intervención directa en los asuntos internos de los países emancipados son las razones por las cuales el capitalismo desarrollado ha logrado en muchos casos, salvar las relaciones antes establecidas de dependencia económica.

A pesar de que las formas de explotación cambian y los métodos también, la esencia continúa siendo la misma. El intercambio no equivalente y el comercio desigual, las maquinaciones y arbitrariedades en las tasas de interés y la succión de las corporaciones transnacionales conllevan a aumentar la pobreza y miseria de unos y las riquezas de otros.

En conjugación con las ganancias extraídas anualmente de los países en desarrollo, la deuda acumulada significa entre otras cosas: reducción de perspectivas de desarrollo y de ahondamientos de problemas sociales, económicos, etc. Si a esta situación no se le encuentra una solución justa, las graves consecuencias socio-económicas y políticas en las relaciones internacionales, se agravaría a tal punto que después de una futura guerra nuclear, esta crisis sería la segunda posibilidad a la cual los seres humanos más le temerían.

Deuda externa y la teoría Marxista-Leninista de la dependencia: Esta teoría de la dependencia tiene diferencias esenciales con otras concepciones de la dependencia. Como sabemos en América Latina y el Caribe, con mayor énfasis que en África y Asia, se ha desarrollado un capitalismo muy distinto al que se ha dado en otros países.

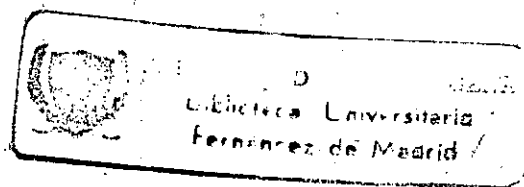
Para interpretar y desarrollar las discusiones sobre el capitalismo existente en nuestros países, existen diferentes acepciones; unas que van desde el uso oportunista por políticos y científicos sociales, hasta la concepción integral que desarrollan algunos investigadores partiendo de Marx y añadiendo los aportes de Lenin y sus continuadores durante este siglo; también encontramos concepciones estructuralistas, que muchos deben a la escuela de pensamiento económico que estableciera Raúl Prebisch en la Cepal; las radicales, muy influenciadas por el pesimismo y la desesperación pequeño-burguesa; y otros que cambian elementalmente, como los Neodependientes.

Para comprender la deuda externa en América Latina y en el resto de los países del tercer mundo, tenemos que partir de la concepción de "subdesarrollo", entendiendo a éste como una forma de expansión de vía peculiar de desarrollo del capitalismo: la vía dependiente.

El "Subdesarrollo" no generó la dependencia, sino que ésta, que se inició con la conquista europea, es la que determina el "subdesarrollo"; de esta manera, el subdesarrollo no es una etapa del capitalismo, sino una forma peculiar de desarrollo del capitalismo, que se presenta en los países dependientes como resultado de la deformación y atraso que introducen intereses foráneos.

Es tan estrecha la relación entre dependencia y deuda externa, que "la gigantesca deuda de los países de Asia, América Latina y Africa, es una de los canales principales de explotación del imperialismo, ante todo, el Norte-Americano" (1), convirtiéndose el crédito externo en un fenómeno constante y el endeudamiento externo en un rasgo permanente del desarrollo capitalista dependiente, y en un factor que fortalece esta dependencia.

(1) Redacción del Programa PCUS.



225

CONCLUSIONES

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

A pesar que los organismos internacionales de crédito, en sus convenios constitutivos, tienen como objetivos primordiales, la cooperación monetaria internacional; la expansión y el crecimiento balanceado del comercio internacional; el apoyo a la estabilidad cambiaria y la búsqueda de un sistema de pagos multilateral; la atenuación de los desequilibrios de las balanzas de pagos; y la provisión de recursos para facilitar la corrección de estos desequilibrios, vemos que estos objetivos en la práctica no se cumplen a cabalidad, debido al carácter extremadamente centralista de los altos funcionarios de estos organismos para tomar decisiones al respecto.

226

La coyuntura de recesión general de la economía, la penuria de la situación cambiaria y los crecientes desequilibrios fiscales, han sentado las bases para la intervención de los organismos internacionales que dominan nuestra economía y es así como el monto de la deuda externa crece cada día por nuevos préstamos y por mayores intereses.

Es de anotar también, la estrecha interdependencia existente entre los déficit fiscal y los desequilibrios del sector externo, lo que hace que se constituyan en la base fundamental del endeudamiento externo, ya que el futuro inmediato de la economía colombiana dependerá de la evolución del sector externo y de las políticas macroeconómicas que se adopten.

Si bien, la situación del país en el frente externo al terminar 1986 y al comenzar 1987, fue ampliamente satisfactorio, los índices del servicio de nuestra deuda externa siguen siendo sumamente elevada, máxime si se tiene en cuenta la variabilidad que han presentado durante las últimas décadas los ingresos recibidos por exportaciones de bienes y servicios.

Aunque la deuda externa colombiana es más pequeña en comparación con la de otros países en desarrollo, la deuda ha aumentado bruscamente y la relación del servicio de la

deuda se ha incrementando enormemente en los últimos cinco años. El servicio de la deuda comienza a crecer y a comprometer, cada vez más, mayores ingresos por exportaciones. Por esta razón, el país debe empezar a preocuparse y tomar conciencia del peligro que representa para la economía colombiana el hecho de convertirse en exportador neto de capitales, situación que parece acentuarse para los próximos años, a menos que se tomen medidas tendientes a renegociar la deuda. El país debe despertar de este falso encantamiento de país modelo, más determinado por miedo, que por la convicción respecto a los resultados de esta estrategia.

Igualmente debemos observar con inconformidad la implantación de programas de ajuste y monitorías por parte del Fondo Monetario Internacional, como requisito para la consecución de nuevos créditos de la banca internacional, no sólo por sus discutibles resultados económicos y sociales, sino por las consecuencias sobre la soberanía nacional.

Es así como vemos, que el endeudamiento externo se convierte en obstáculo para el desempeño positivo de la actividad económica general, debido a los altos costos en que se incurre por el servicio de éste. La situación se hace más difícil si tenemos en cuenta que a partir de 1987 comenzaron a vencerse los plazos de pago por créditos contraídos en

el pasado decenio, el endeudamiento externo es el mayor escollo por el que atraviesa el país.

Los requerimientos de las instituciones financieras internacionales, inciden notablemente en el manejo económico y social del país, ya que estos chocan, en la mayoría de los casos, con las necesidades del país.

Al comenzar el gobierno Barco, el país llevaba dos años de ajuste fiscal como consecuencia de las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial para el otorgamiento de nuevos créditos, para 1985 el gasto social había sufrido una reducción real cercana al 15% y el país enfrentaba un creciente malestar social, manifestado en los continuos paros cívicos de los municipios y localidades que reclamaban la atención a sus necesidades básicas.

Ante tales condiciones el Plan de Economía Social (PES) se propuso como objetivo, adelantar una estrategia encaminada a mejorar las condiciones de vida de la población colombiana. El PES estableció como prioridad la reorientación del gasto público hacia el área social, pero vemos que los compromisos de la nación con la banca internacional, se constituyeron en un poderoso obstáculo para el cumplimiento de los programas del gobierno, ya que los préstamos externos se tuvieron que orientar básicamente a cubrir necesida

des de balanza de pagos y a cancelar compromisos relacionados con la deuda externa, en estas condiciones el gasto social se relegó a un segundo plano, a pesar de que el gobierno aseguraba que éste tenía un carácter independiente y prioritario.

A partir de 1985, y como consecuencia del impacto del proceso de ajuste, el gasto social ha venido registrando un deterioro progresivo. Mientras el servicio de la deuda como proporción del PIB, aumentó permanentemente en los últimos cinco años, el gasto social se redujo en cerca de dos puntos. El primero pasó de 4,2% del PIB en 1985 a 7,5% en 1989. El segundo bajo del 8,0% del PIB a 7,6% en 1989.

Hoy en día, las condiciones económicas de la mayoría de los colombianos son más precarias, pues se ha dado un preocupante deterioro en la calidad de vida, el desempleo ha aumentado, el ingreso real de la mayoría de la población ha disminuído, la devaluación e inflación se han incrementado, no se ha podido detener la fuga de capitales, se han vuelto a liberar las importaciones y como consecuencia de esto, se ha incrementado la violencia política y social; esto como resultado de las políticas de ajuste económico recomendadas por el FMI y el Banco Mundial y aceptadas por nuestros gobiernos.

Es claro entonces, que el nuevo gobierno tiene un gran reto: conciliar los objetivos de estabilización y crecimiento económico con los de progreso social. El gasto social no puede seguir posponiéndose, mientras el servicio de la deuda se paga cumplidamente.

BIBLIOGRAFIA

BRAND SALVADOR, Osvaldo. Diccionario de economía. Bogotá Plaza y Janes/Sociales, 1984.

CAPUTO LEIVA, Orlando. Deuda externa y moratoria. México: 1984.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. La deuda pública en la encrucijada. Revista economía colombiana. Mayo-Junio de 1988.

..... Apertura y progreso social. Revista informe financiero. Bogotá, junio de 1990.

..... El gasto social: más que un reto, una necesidad. Revista informe financiero. Bogotá, julio de 1990.

..... La deuda externa se paga, la deuda social se reprograma. Revista informe financiero, Bogotá, mayo de 1990.

..... La apertura económica: costos sociales, ahora; beneficios... después. Revista informe financiero. Bogotá, noviembre de 1990.

..... Sector social: el gran ausente de las reformas del 90. Revista informe financiero, Bogotá, diciembre de 1990.

Diccionario enciclopédico. Economía planeta. Barcelona: planeta, 1980.

El Universal. Cartagena, martes 2 de abril de 1991, 9 p.

FEDESARROLLO. La política de endeudamiento externo. Debates de coyuntura económica. Junio de 1987.

- FRANCO HERNANDEZ, Mario et al. El sector externo 1986-1988. Revista economía colombiana. Enero-febrero de 1989.
- GRANDA, Gloria Amparo y VALENCIA, Luz Angela. Deuda externa y desarrollo económico. Revista Oikos 2. Medellín, Universidad de Antioquia. Enero-julio de 1988.
- LANDARRETCHÉ, G. Oscar. La aceleración inflacionaria reciente. Revista economía colombiana. Mayo-junio de 1988.
- LEAL, Francisco. Intervencionismo de Estado y déficit fiscal. Revista economía colombiana. Octubre de 1985.
- LOPEZ, Enciso Enrique. Contexto económico mundial durante el período de la administración Barco. Revista economía colombiana. Enero-febrero de 1989.
- LOPEZ HURTADO, José. Latinoamérica: su deuda externa. Bogotá: Ecoe ediciones. 1987.
- MARTINEZ ORTIZ, Astrid. Golpes de suerte y postergación de soluciones. Revista economía colombiana. Enero-febrero de 1989.
- ORTEGA J., Francisco. Política monetaria y estabilización de precios. Revista economía colombiana, separata 13. Enero-febrero de 1989.
- PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una memoria de grado. Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas. Cartagena, 1985.
- Revistas del Banco de la República, diciembre de 1985; diciembre de 1986; diciembre de 1987; diciembre de 1989; marzo de 1990; noviembre de 1990.
- SARMIENTO PALACIOS, Eduardo. Las fallas del mercado de capitales. Revista economía colombiana. Enero-febrero 1986.
- _____ El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas. Bogotá: Fedesarrollo, 1985.
- SILVA COLMENARES, Julio. Deuda externa: crisis y confrontación. Bogotá: Alborada, 1988.
- _____ et al. El transfondomonetarismo de ajuste. Fondo de Publicaciones de la Fundación Universitaria Autónoma de Colombia (FUAC). Bogotá, 1985.

235²¹⁷

TURBAY M., Gabriel. El crédito externo en el financiamiento de las empresas de servicios públicos. Revista economía colombiana. Agosto-septiembre de 1985.

VASQUEZ BENITES, Edgar. Ajuste, endeudamiento y renegociación. Revista economía colombiana. Enero-febrero de 1989.

VILLAR GOMEZ, Leonardo. La inflación: ¿Un fenómeno monetario? Revista economía colombiana. Mayo-junio de 1988.

WEISSNER DURAN, Eduardo. El origen del endeudamiento de América Latina. Revista economía colombiana. Noviembre-diciembre de 1984.

233

ANEXOS

234

ANEXO 1. PRESUPUESTO DE GASTOS

Gastos de papelería:

Papelería y útiles de trabajo	\$ 3.000	
Fotocopia anteproyecto	1.200	
Fotocopia tesis	8.000	
Otras fotocopias	4.000	
	<hr/>	
		\$ 16.200

Gastos de redacción y presentación:

Transcripción anteproyecto	\$ 3.600	
Transcripción de tesis	24.000	
Encuadernación	2.500	
	<hr/>	
		\$ 30.100

Transporte \$ 20.000

Subtotal \$ 66.300

Imprevistos (10%) 6.630

Total \$ 72.930

