



**Primera Parte**

**LA CUESTION  
DE LA DEUDA**

## • **La deuda externa: debate de actualidad**

*Rodolfo González García*  
*Contralor General de la República*

Uno de los propósitos que animaron esta discusión sobre la deuda externa en Colombia es que vastos sectores de la opinión nacional, fundamentalmente la academia y los sindicatos, han tomado parte activa en ella, dejando entrever su conveniencia para el presente y el mañana del país.

Tanta polémica ha habido en torno a esta problemática que muchas veces, al enfrentar auditorios tan respetables como éste, surge la duda de si convendría repetir muchos de los argumentos que se han presentado a lo largo de intensos meses de disertaciones, porque se tiene la seguridad que es tan densa la información, que repetir los factores adversos para Colombia, de mantener una deuda externa gravosa, no es novedoso.

Empero, el problema de la deuda sigue teniendo relevancia en el debate mundial.

Basta analizar las alocuciones de los distintos delegados al presente período de sesiones de las Naciones Unidas en Nueva York, para comprobar cómo cada uno de ellos va aportando la experiencia propia y cómo se van insinuando necesidades colectivas. Inclusive, si se repasan documentos recientes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, se encuentra que para estos dos organismos la deuda se maneja actualmente dentro de un concepto distinto, pues han llegado a formular recomendaciones para que algunos países deudores puedan acercarse a la mesa de negociaciones con sus acreedores y concertar cualquier tipo de reprogramación, reestructuración o refinanciación de su deuda externa.

### **Colombia: ¿país de cinco en conducta?**

Siempre he dicho que Colombia es visto desde fuera como un país de cinco en conducta, que acata disciplinariamente algunas reglas económicas y demasiado conservador en el manejo de ciertas estructuras y conductas. Esto se explica por qué ha sido el país de América Latina más renuente a renegociar su deuda externa. Al observar que en 1986 cerca de 24 países tuvieron la oportunidad de renegociar su deuda y 18 lo hicieron, se deja de lado el mito de que en nuestra nación no se puede plantear este tipo de arreglos con los acreedores mundiales. Además, se encuentra al repasar el itinerario de nuestra república en sus relaciones con acreedores internacionales, que es válido reafirmar esta apreciación.

Algunos editorialistas suelen expresar que “Colombia siempre ha sabido honrar a dar”, recalcando así que el país, por sobre todo, debe mantener el cumplimiento oportuno de los compromisos con la Banca Internacional, porque ésa ha sido una tradición nacional y es una actitud que nos enaltece frente a los prestamistas.

No obstante, al esculcar lo que ha sido Colombia desde su nacimiento como República, se encuentra que no hay tal tradición. Para demostrar lo anterior se pueden citar dos casos concretos.

En primer lugar, la posición asumida por el General Santander frente a los acreedores londinenses en 1834. No vale la

pena repetir las peripecias del Señor Zea y los prestamistas londinenses para financiar lo que fueron los últimos episodios de la guerra emancipadora de la Nueva Granada, pero sí conviene recordar cómo Santander, prócer y procreador de nuestra condición republicana, tuvo que declarar la moratoria de nuestra deuda externa puesto que no existían condiciones financieras para cumplir los pesados términos de los empréstitos contratados por el Señor Zea. Más adelante encontramos durante el gobierno de Olaya circunstancias semejantes a las que estamos viviendo en el presente, porque a pesar de la crisis de 1929 se mantuvo la misma resistencia a optar por una decisión que se presentaba como única para lograr que Colombia fuera capaz de resolver el problema de financiamiento de su desarrollo.

El Presidente Olaya quiso hasta último momento mantener el pago de la deuda externa, y sólo a través de una presión muy grande, en la que el adalid más connotado fue Alfonso López Pumarejo (embajador por aquel entonces ante la Gran Bretaña), se alteró el patrón de comportamiento.

López Pumarejo sostuvo, en una carta enviada a quienes eran tenedores de los bonos de deuda externa de Colombia en Nueva York, que el gobierno de Olaya había demorado más de la cuenta en entrar a un proceso de moratorio de su deuda provocando así impactos adversos a la débil estructura económica colombiana.

Como Presidente de la República, López Pumarejo optó por una línea dura frente a los acreedores y sólo en el gobierno de Santos, con Carlos Lleras de Ministro de Hacienda, se logró renegociar, reprogramar, reestructurar y refinanciar nuestra deuda en condiciones favorables.

### La deuda entorpece nuestro desarrollo

Es obvio que la deuda condiciona el desarrollo. Resulta evidente, que el país tiene que hacer un esfuerzo más allá de lo normal para poder cumplir con los pagos de intereses. Al revisar, por ejemplo, el plan del profesor Chénery se llega a la conclusión que este país sólo podrá combatir el desempleo a

través de un crecimiento económico por encima del 7%, lo cual no será posible sin una tasa de producción pública y privada superior, meta, a su vez de difícil consecución en la actual encrucijada de endeudamiento.

Cuando se habla del problema de la deuda, se alude al efecto negativo de ésta en el presupuesto de gastos de la nación y en el 45% de nuestros ingresos por exportación de bienes y servicios.

Luego si se establece una relación entre la disminución del déficit fiscal y el pago de la deuda externa y se confrontan con la política de ajuste impulsada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se encuentra que no hay consistencia entre estas variables económicas. De cualquier modelo econométrico puede inferirse que es imposible que se realicen simultáneamente esos dos compromisos: reducir el déficit fiscal y pagar la deuda externa.

La deuda, además, se coloca en contradicción con la prioridad que debe tener el gasto social dentro de la distribución presupuestal de la Nación.

Cada día surgen nuevos escollos, nuevas condiciones. Ayer fue la necesidad del Gobierno de poner a paz y salvo el pago de su deuda con los organismos multilaterales privados. Hoy es el problema bursátil que están enfrentando las principales capitales financieras del mundo.

Los medios de comunicación presentan la incorporación de nuevas cláusulas que restringen la soberanía del país en el manejo de sus asuntos internos y a sus relaciones con los acreedores internacionales.

En síntesis, lo más importante, es que el país viene postergando la financiación del gasto social. Los US\$ 300 millones que están contemplados para programas inmediatos de inversión pública van a tener que esperar un rato. Se ha disminuido notoriamente el desembolso, por ejemplo, para el Ministro de Obras Públicas porque los mayores esfuerzos están dedicados al pago de la deuda externa.

En un país limitado como Colombia el dedicar \$248.000 millones anuales al pago de sus compromisos internacionales, conduce a reducir el volumen de gastos en educación, minimizar los esfuerzos del Gobierno por mejorar los niveles de vida de zonas donde hay alteraciones agudas del orden público.

Es más, Colombia fue uno de los pocos países que realizó un ajuste que podría calificarse de excesivo, porque nunca en la historia, se nos había obligado a devaluar en 55% provocando efectos alcistas en los precios y en las tarifas de los servicios públicos. Ahora, sin tener en cuenta las consideraciones anteriores, se canta victoria. Se menciona a 1986 como un año excepcional para algunas empresas, en cuanto mejoraron sus utilidades. Las encuestas del DANE muestran que en dicho año, 10 de las 96 empresas más sólidas del país tuvieron un aumento en sus utilidades entre un 76% y un 120% con respecto a 1985.

Este positivo resultado es consecuencia de la reducción en devaluación en tipo de interés y la rebaja en los impuestos para esos empresarios a través de la reforma tributaria. Es decir, esa recuperación no fue producto de un gran proceso de ampliación en la producción; esto puede comprobarse al observar que la capacidad instalada de la industria nacional sólo es usada un 82% y los créditos de fomento para industria y agricultura fueron en 1987 inferiores a los registrados en 1986.

Teniendo en cuenta estos datos, no puede entenderse entonces cómo crece un país si la inversión pública se ve afectada por el endeudamiento externo y la inversión privada no crece al ritmo y por las condiciones esperadas.

### **La deuda debe refinanciarse**

Otro aspecto referente al problema tiene que ver con la realización o no de sus pagos. Nadie está pidiendo en Colombia que se niegue el pago de la deuda. Ni siquiera se han escuchado enfáticas voces desde la izquierda para que se copien ejemplos como los del Perú.

Se está haciendo hincapié en una renegociación que le permita al país disponer de mayores recursos con destino a la inversión pública, que le posibilite al presupuesto nacional liberar \$200.000 millones para aumentar el gasto social.

No se solicitan actitudes audaces ni inverosímiles frente a los acreedores internacionales. Lo que se plantea es el reconocer, como se hizo con México y Brasil, una renegociación de la deuda colombiana en consonancia con la caída en las cotizaciones del café, la disminución del precio del carbón y el petróleo, el alza de los intereses en los mercados financieros mundiales y el tratamiento discriminatorio y proteccionista que se está dando, por parte del Mercado Común Europeo y los Estados Unidos, a exportaciones que en el actual momento son vitales para el país porque generan mano de obra.

En resumen, hay un portafolio de quejas nacionales para justificar la imposibilidad colombiana de cumplir con los términos de pago de la deuda externa.

Existen por demás, ejemplos suficientes de cómo los acreedores están consintiendo aminorar los tipos de intereses, aumentar los plazos o condonar partes de las deudas. Dicho de otra manera, están facilitando que los países con problemas puedan dinamizar su crecimiento económico.

El caso colombiano, sin embargo, es insular en América Latina. Se han hecho todos los esfuerzos para mantener al día el pago de la deuda y la consecución de nuevos créditos es difícil y compleja.

Por el contrario, al revisar informes del FMI y estudios del Banco Mundial, acerca del desenvolvimiento económico de Occidente durante 1987, se encuentran citas de la renegociación de la deuda por parte de 24 países y sin que reciban epítetos peyorativos de gobiernos incumplidos.

No es usual en el mundo financiero internacional, sentarse a negociar y cuidar los problemas del deudor para ver cómo a través de refinanciaciones o reprogramaciones pueden estimularse factores económicos que permitan el futuro cumplimiento en las amortizaciones, pero a Colombia lo entretie-



nen con una serie de fórmulas que no expresan las soluciones deseadas por el país.

Abriendo un paréntesis podrá recordarse cómo en 1986 se manifestó que el país podría entrar al mercado financiero mundial pues se habían colocado emisiones de bonos por \$25 millones de dólares. Pero si se mira cuál ha sido la magnitud de ese procedimiento para resolver el desendeudamiento de los países Tercermundistas, se encuentra con que sólo se había logrado conversiones de capital por \$7 mil millones hasta octubre de 1987. En otros términos, este sistema no cubría ni siquiera el 2% del total de la deuda externa de los 11 países que lo implementaron, constituyendo en consecuencia opciones que no son válidas para un caso como el colombiano.

En otro ángulo de las alternativas a la crisis de endeudamiento se ubica la inversión extranjera. Se argumenta que será el camino para lograr aumentos en la inversión pública y privada y poder obtener excedentes con los cuales cumplir las amortizaciones de la deuda.

No obstante, con respecto a esta propuesta es posible adelantar una serie de reparos. En Colombia no se da inversión directa extranjera, pues los capitales foráneos participan de la producción nacional a través de un proceso de reinversión de utilidades de las compañías que operan en nuestro territorio. Todo lo que se cumple es una aplicación de recursos sobrantes después de efectuadas las remesas de fondos que la ley colombiana permite a compañías extranjeras. Estos recursos excedentes son en últimas exiguos, como para garantizar un flujo sistemático de fondos hacia la economía nacional y complementa el ahorro interno privado.

De esta manera, fácilmente se llega a la conclusión que quizás es tarde para renegociar la deuda. Desde 1982 se han dejado pasar coyunturas favorables como fue el proceso de ajuste del gobierno de Betancur, en el cual debió realizarse una negociación de la deuda pues era imposible que en una economía débil rimaran entre sí dos propósitos tan contradictorios como reducir el déficit fiscal y pagar cumplidamente la deuda.



Con el actual desbarajuste bursátil va a endurecerse la posición de la banca internacional y porque con los problemas fiscales y comerciales norteamericanos van a cambiar las condiciones del mercado mundial de capitales. Se va a caer por ejemplo, el dólar para hacer más competitivas las exportaciones de las potencias industrializadas.

Sintetizando, no existen esperanzas en el corto plazo de una renegociación con buen augurio para la economía nacional. Es bueno reiterar en consecuencia, que nos cogió la tarde. La negociación de julio de los 1.070 millones de dólares del empréstito Concorde, fue una buena respuesta del Gobierno a quienes solicitaban celeridad en la puesta en marcha de un proceso de renegociación.

Pasó en blanco 1987 en materia de renegociación y sin una real garantía del flujo de crédito necesario para la economía colombiana. Es más, con insistencia se arguye lo imperioso de negociar créditos de similar cuantía al CONCORDE.

La renegociación, sobra decirlo, hubiera traído ventajas como abrir un período prudencial para que el país manejara con cuidado su propia política económica y no quedara sometido al vaivén de buscar dólares en Tokyo, Londres o Estados Unidos.

Estamos en el esfuerzo de llevar una pesada piedra hasta la cima de la montaña y volver a dejarla caer, para reiniciar al año siguiente el viacrucis de subirla hasta la cima. Retomando la historia, el país está en las mismas circunstancias que cuando López Pumarejo planteó a Olaya la demora en tomar una posición definitiva y eficaz en torno al problema de la deuda externa.

Por último, es digno de celebración que pese a los cantos de sirena de la prensa y el Banco Mundial, al afirmar que Colombia no necesita renegociar porque está creciendo, todavía se realicen debates como éste con el objeto de no cegarnos ante la realidad y pensar que ya se está al otro lado del conflicto de endeudamiento del mundo en desarrollo.

No se puede continuar trabajando sobre la ilusión Betancurista de que Colombia es una casa construida en un mal

lago, porque esos alardes triunfalistas se han reversado hacia problemas económicos mucho más graves.

El mundo está evolucionando, se ha convertido en una sorpresa financiera y económica mientras se sigue creyendo que constituimos una isla donde todo va mejorando y no hay perturbaciones que hagan temer por nuestra estabilidad institucional y el sistema democrático.

Esa invocación que al principio hacía el Padre De Roux, tiene que ver con la deuda externa, pues todo lo que sucede en estos países tiene que ver con ella, desde las distintas formas de contratación, hasta nuestro sistema financiero y la inversión pública nacional, pasando por las condiciones de vida del pueblo colombiano, están atados a la deuda externa.

Es bueno reiterar entonces, la importancia de que organismos como el CINEP se interesen por mantener viva la atención ciudadana sobre el problema para que haya una conciencia nacional en torno a la urgencia de renegociar la deuda externa por encima de la confrontación partidista. Es una necesidad nacional, es un propósito nacional y así lo han calificado venezolanos, brasileños, chilenos, argentinos, africanos del sur y todos los que sienten que los términos del endeudamiento no permiten el logro de mejores tasas de crecimiento y, por ende, una mayor oferta de empleo que es en últimas lo que importa.