



Segunda Parte

**LA DINAMICA
DEL ENDEUDAMIENTO
COLOMBIANO**

• Por qué y para qué se endeudan los países

Gabriel Misas A.
Decano Facultad de Economía
Universidad Nacional de Colombia

Responder a estos dos interrogantes permite ilustrar si es factible una renegociación o una moratoria de la deuda.

Existe una íntima relación entre las causas de por qué se endeudan los países y el para qué con la forma como puede enfrentarse el problema de la deuda externa bien sea mediante moratoria, negociación o siendo aplicados como Colombia.

Haciendo un paréntesis introductorio es bueno señalar que no es Colombia el único país disciplinado de América Latina. Paradójicamente y por razones propias de cada economía, tanto Cuba como Colombia no pudieron, a diferencia de la mayoría de países del área, optar por el aplazamiento de sus deudas o por declarar moratoria.

Es menester recordar también que la deuda cubana está contraída exclusivamente con la banca comercial de países

capitalistas occidentales ya que no tiene obligaciones con el Banco Mundial, ni con el BID.

Por último, es necesario señalar que no es la voluntad o el deseo de un grupo de economistas lo que determina que un país renegocie, negocie o declare moratoria. Esta actitud, está sujeta a elementos objetivos los cuales deben estudiarse en detalle para ver cuál es el camino a seguir.

El porqué del crédito externo

En primer lugar debe señalarse que independientemente de su nivel de desarrollo los países se endeudan, como se comprueba con el caso de EE.UU. que es en este momento el país más endeudado, pues su deuda es 50% mayor que el conjunto de la deuda externa de los países del Tercer Mundo.

En efecto EE.UU. tiene en la actualidad una deuda externa de US\$1.500 billones de dólares, mientras el conjunto de la deuda externa de los países del Tercer Mundo es de mil billones de dólares.

Una razón fundamental por la que se endeudan los países es porque el excedente generado (los ingresos gubernamentales o nacionales) bien sea a nivel gubernamental como en el caso de EE.UU. o a nivel global de la economía, es inferior a los gastos. En consecuencia, para mantener este déficit (fiscal o comercial), es necesario, acorde con objetivos de inversión, crecimiento o de eliminación de impuestos, llenar ese bache recurriendo al endeudamiento externo. EE.UU., por ejemplo, desde los últimos 10 ó 12 años, ha visto crecer sus déficits comercial y gubernamental pues los gastos se han incrementado más que los ingresos y las exportaciones han ido perdiendo ritmo y competitividad. De esta manera, se ha sentido obligación a recurrir a un endeudamiento creciente.

Sin embargo en lugar de negociar con el Banco Mundial o con la banca comercial, los EE.UU. colocan bonos del Tesoro norteamericano en distintos países.

La fuga de capitales de América Latina ha sido en buena medida atraída por las ventajas de estos bonos. Sin embar-

go dichos recursos los captan con preferencia Japón y Europa, donde se han presentado dificultades porque el excedente ha sido canalizado por EE.UU., generándose así disminuciones en el ritmo de acumulación de capital, en el ritmo de inversiones y en el de innovaciones. La gente ha preferido colocar su dinero en bonos de altas tasas de interés, como los pagados por los norteamericanos, país que hace dos años eliminó impuestos a las personas que colocaran su dinero en estos papeles y al mismo tiempo fueran residentes en el exterior.

Había un impuesto, una especie de retención en la fuente y fue eliminado para aquellos residenciados en el exterior, hecho que impulsó una fuga de divisas del resto de países. Ahora bien, EE.UU. tiene un déficit creciente porque con el gobierno conservador de Reagan se optó por disminuir los impuestos, al tiempo que con su estrategia político-militar, aumentan los gastos del Estado.

En este punto es bueno señalar el hecho de que a nosotros nos han vendido la idea neoconservadora de la disminución del tamaño del Estado, haciendo un importante esfuerzo fiscal de disminución del gasto público para llegar a un camino de equilibrio en sus finanzas. Pues bien. —esto predica Reagan-Thatcher, ha mostrado en la práctica resultados contrarios.

El gasto público norteamericano ha crecido vertiginosamente desde que se inició la administración Reagan hace como 8 años. Aunque el gasto social disminuyó, el gasto total y el empleo en el sector estatal de EE.UU. aumentaron en forma considerable. Algún analista afirmaba, a propósito de esta situación, que la política de Reagan era una política Keynesiana bastarda al no aumentar los gastos sociales, sino los militares.

En resumen, el discurso ultraconservador de eliminación del Estado, no se ha materializado en la práctica y por el contrario éste ha incrementado su participación y se ha aumentado, en el caso de EE.UU., el déficit fiscal tanto por la disminución de los impuestos como por el aumento del gasto, así como no se ha logrado rebajar el déficit comercial.

Los norteamericanos entonces, se endeudan por un creciente déficit fiscal, producto de políticas de aumento de gastos y disminución de impuestos y por la permanencia de un significativo desbalance comercial.

Otros países se endeudan porque tienen agresivas políticas de crecimiento

Corea del Sur es uno de ellos, con tasas de acumulación de capital con respecto al PIB, que han oscilado entre 28% y 32% en los últimos 15 años. Para llegar a esta meta se ha optado más bien por endeudamiento creciente que por inversión extranjera.

Efectivamente, la inversión extranjera en Corea del Sur es bastante reducida ya que existen trabas para ésta. Esta nación ha preferido hacer un gran esfuerzo interno para colmar las diferencias entre las necesidades de inversión y el excedente de su propia economía, incrementando masivamente el crédito externo para comprar maquinaria y tecnología y ampliar su sector productivo en forma apreciable.

En este caso entonces, la presencia de la deuda externa es porque se está ejecutando un programa ambicioso de crecimiento industrial y modernización de la agricultura, con el objeto de buscar a largo plazo mayor eficiencia en su proceso productivo y competir adecuadamente en el mercado internacional.

Es posible que estos países lleguen por diversas circunstancias a tener un voluminoso servicio de la deuda, lo cual les acarrearía iliquidez y por ende una disminución en su ritmo interno de acumulación, pero éste sería un problema temporal que podría ser superado mediante una renegociación.

Algunos países, sin embargo, han optado por este tipo de mecanismo dinamizador de sus economías sin alcanzar niveles crecientes de acumulación. Es el caso de Argentina, donde un gigantesco endeudamiento externo se tradujo en un estancamiento en la tasa de cambio y una revalorización elevada de su moneda.

Parte de la deuda, se convirtió en equipo militar que sirvió para la guerra de Las Malvinas y, lo más importante, el grueso del endeudamiento externo, argentino, consistió en que llegaban dólares y se cambiaban por pesos para luego volver a ser convertidos a dólares a una tasa de cambio barata.

Con una inflación interna fuerte y una tasa de cambio constante, el mejor negocio del mundo era comprar dólares baratos y colocarlos en el exterior. Así, la deuda argentina consistió simplemente en un traslado de cuenta: en Argentina se han hecho cálculos, y se dice que su deuda externa podría cancelarse de un día para otro si se repartieran los capitales que hay en Nueva York a nombre de ciudadanos argentinos. En síntesis, existen tres tipos de endeudamiento:

— Países que se endeudan como EE.UU. para suplir el déficit fiscal.

— Países que se endeudan como Corea del Sur, para aumentar su capacidad productiva y ser más eficiente en sus exportaciones.

— Países, cuyo paradigma es Argentina, que se endeuda para permitirle a una parte de la población una mayor disposición de recursos en moneda externa con el objeto, en el fondo, de que se protejan contra devaluaciones y riesgos políticos. En el resto de países con presencia de graves conflictos de endeudamiento se dieron situaciones intermedias, como en México donde a la par con una gran fuga de capitales se implementó una política de inversiones.

¿Por qué y para qué se ha endeudado Colombia?

Colombia ha sido un pagador relativamente malo. Desde el siglo pasado ha existido una tradición nacional de no pagar cumplidamente deudas.

En el decenio de los treinta por ejemplo, el presidente Olaya, quien estaba muy ligado a EE.UU. y era el único que no quería dejar de pagar la deuda colombiana, tuvo que someterse a la declaración de moratoria por razones objetivas.

A partir de esta época, el país tuvo pocas relaciones con otros países en el mercado internacional de capitales.

Después del “boom” de los años veinte en el que hubo colocación de bonos de todo tipo en los mercados financieros mundiales, Colombia se cerró bastante a éste. No prestaba mucho, no colocaba bonos y los bancos comerciales colombianos tenían apenas tenues relaciones internacionales para financiar el comercio exterior.

De esta forma, Colombia nunca tuvo una enorme apertura a las finanzas mundiales. Es tan sólo a partir de 1948/1949 —cuando se creó el BIRF—, que el país empezó a entrar en contacto con los organismos de crédito internacional, con la llegada de la misión como el Banco Mundial y el inicio de operaciones comerciales con esta entidad y con el BID. Del lado de las negociaciones con la Banca comercial las cosas sin embargo fueron distintas pues se mantuvo un relativo distanciamiento de los créditos provenientes de dichas instituciones tanto para el sector público como para el sector privado.

Así, hasta principios de los setenta, Colombia tenía contratada cerca del 80% de su deuda con la banca multilateral y no con la banca comercial.

Siguiendo con este rápido recorrido histórico, durante la bonanza cafetera del período de López Michelsen, aumentaron en forma significativa los ingresos cafeteros y de otros productos relacionados con el narcotráfico.

Este último ha sido una constante con los últimos 20 años que ha permitido una política particular de acumulación de reservas internacionales, la cual entre otros hechos ha posibilitado que se disminuyan las importaciones sin traumatismos. Esta situación ha logrado materializarse, porque existe paralelismo entre la economía subterránea del comercio ilegal y la economía legal. Buena parte de las importaciones que efectúa el país son subfacturadas o entran de contrabando. Si en Colombia no hubiera comercio ilegal de importación, si todos los bienes que requiere el país se importaran legalmente y al precio que es, las reservas internacionales hace mucho rato

que se hubieran esfumado. Se compran mercancías subfacturadas o ilegales y se pagan con dólares provenientes del mercado negro.

Retomando los hechos, el considerable crecimiento de los ingresos por exportaciones durante la administración, López entró en contradicción con la política gubernamental de control de precios y disminución del gasto público y limitó la contratación de empréstitos para el sector privado con el objeto de poder quemar esos dólares en exceso que estaban entrando al país y no se sabía que hacer con ellos.

Entre tanto, muchas naciones de Europa y E.E.UU. estaban dando grandes créditos para montar procesos industriales y ampliar la capacidad productiva porque allí se presentaba una fuerte recesión, especialmente en el sector productor de bienes de capital. Las ventas al exterior, subsidiado con crédito de largo plazo permitió a dichos países hacer menos fuerte la crisis de mediados de los setenta.

Colombia fue uno de los pocos países que no participó de este tipo de préstamos de largo plazo por el temor del gobierno a monetizar los dólares en exceso. Esto se dio posteriormente y las reservas internacionales se mantuvieron porque la política gubernamental de importar bienes distintos no tuvo el éxito que se esperaba.

Ahora bien, con Turbay se presentó una diferencia importante con respecto a esta política, pues se aumenta el endeudamiento externo e interno tanto del sector público como del sector privado.

El sector público se endeudó para ejecutar obras de infraestructura y para atender gastos generales se contrataron por ejemplo en aquel entonces, tres préstamos de 200 millones de dólares cada uno para el pago de funcionarios.

La deuda pública

Tres elementos han marcado el endeudamiento del sector público:

1. Construcción de infraestructura, especialmente eléctrica, que derivó en un sobredimensionamiento de este sector en más del 25% agregando que el país que más desperdicia energía en el proceso de transmisión es Colombia.

De esta forma, ha habido un crecimiento vertiginoso en la generación pero sin control de las pérdidas que esto puede hacer consigo.

2. Construcción de obras faraónicas como el Metro de Medellín, la Represa de Betanía en el Huila, la base militar de Bahía Málaga en el Pacífico, el Aeropuerto José María Córdoba. A la par con este fenómeno se incrementaron ostensiblemente los gastos generales sin modificar el régimen impositivo.

3. Crecimiento significativo del endeudamiento privado particularmente en el sector financiero. Los bancos colombianos establecidos en Miami o Panamá, se dedicaron a un proceso de especulación financiera, donde obtenían dinero, del mercado internacional para prestarlo a los países del sur. Cuando éstos entraron en moratoria, los bancos nacionales entonces no pudieron responder con sus obligaciones.

Adicionalmente debe señalarse, que aun cuando jurídicamente estos bancos no competen a la economía colombiana, la situación internacional y la crisis financiera, han impedido negociar nuevos créditos como el Jumbo o el Concorde hasta tanto el gobierno no diera un aval sobre los créditos contratados por bancos colombianos del exterior.

El que el sector financiero nacional en combinación con el sector real de la economía se dedicara, a un proceso de especulación financiero, dio como resultado la crisis de importantes empresas. Ingentes sumas de dinero han sido gastadas por el gobierno tratando de lograr la recuperación empresarial. Traslados presupuestales, de cerca de 200 mil millones y estímulos a mecanismos indirectos de inflación no han logrado sin embargo aún alcanzar este objetivo de reactivación. El fenómeno del endeudamiento del sector privado se ha derivado en últimas en que el sector privado se ha dedicado en gran parte al proceso de especulación financiera, mientras que en el sector manufacturero no se ha visto un crecimiento en la acumulación de capital en los últimos 15 años.

Las empresas se endeudan porque era un gran negocio endeudarse, con plata en el exterior a tasas de interés mucho más reducidas y a una devaluación promedio de sólo 7% en los setenta. Ese endeudamiento masivo, como era de esperar no se tradujo en un acrecentamiento del volumen de inversión.

Todo un conglomerado empresarial fue lo que se conformó, en medio de la coyuntura del endeudamiento acelerado. Las empresas grandes se endeudan para dedicar su excedente a comprar otras empresas y consolidar un pool financiero e industrial.

Muchos de estos grupos al sobrevenir la crisis no alcanzaron a quebrar porque el gobierno Betancur los ayudó mediante su política de fondos de democratización, para impedir que las personas que especularon no perdieran.

Finalmente, habría que consignar un punto referente a la creciente inversión del gobierno en proyecto de dudosa rentabilidad, como en los casos del Cerrejón y Cerromatoso y en las negociaciones petroleras.

Los resultados financieros de estas inversiones son más que dudosas pues la generación de divisas por los mismos es incierta. Cerromatoso por ejemplo se supone que genera tan sólo 200 millones de dólares netos en los próximos 20 años, cifra mínima si se compara con la cuantiosa de la inversión inicial.

De otro lado, si se confronta este proyecto minero con uno de flores, se encuentra con que en esta última actividad se crea empleo para cerca de 40 mil personas al año y se captan ingresos de 120 ó 130 millones de dólares anuales.