

• Aspectos de la deuda pública de Colombia

*Salomón Kalmanovitz**
Profesor Universidad Nacional.

Introducción

Las tesis que intentaremos demostrar en este breve ensayo son las siguientes:

1. El endeudamiento público colombiano cubrió una apreciable ampliación de la inversión del gobierno, fundamentalmente en las áreas de la minería y la energía, con lo cual el tamaño del sector público también creció considerablemente.

2. Esta ampliación al debe se ejecutó sin contar con un financiamiento interno sano que reside, en últimas, en la tributación de las capas más pudientes de la sociedad. Al reducirse el financiamiento externo las políticas de ajuste condujeron a una reducción de la inversión pública y del tamaño del Estado. Antes de cubrir los faltantes con tributos a las ga-

* Este es parte de un trabajo encomendado por la Contraloría General de la República.

nancias, se ha gravado crecientemente el consumo de las clases medias y populares e incluso se redujo la tributación de las capas medias y populares es poco significativa, subsiste una brecha, aún después de haber reducido el tamaño del Estado.

3. Las inversiones públicas en minería se hicieron en asociación con transnacionales, garantizando los riesgos, asumiendo las pérdidas (Econíquel, Carbocol, Papelcol) y apropiando sólo una parte de las rentas cuando efectivamente se produjeron (Ecopetrol). Los socios extranjeros pudieron así evadir pérdidas y apropiar para sí grandes rentas, en caso del éxito de las inversiones.

4. Los proyectos de energía terminaron con costos muy altos, construcción de un exceso de capacidad, ineficiencia y despilfarro, de tal manera que el público consumidor se ha visto enfrentado a tarifas que deben cubrir costos excesivos y la devaluación (revaluación) del peso (del endeudamiento).

5. La administración Barco está confiada en el refinanciamiento de la deuda, disminuyendo levemente su acervo sobre el PIB, intentando cambiar el calendario de pagos hasta después de 1990. Si en 1986 el país pagó un 1% de su producto al exterior por el servicio neto de la deuda (utilización de nuevos préstamos servicio de la deuda), en 1987, dado el aplazamiento en el desembolso del Concorde, estará en cerca al 2% del producto. Cualquier reducción brusca de las exportaciones colombianas puede crear una crisis cambiaria y un racionamiento de las importaciones. El saldo negativo en la cuenta corriente del país con el exterior, muy influido por el servicio de la deuda y que mantendrá tal signo por mucho tiempo dada su magnitud, actúa como contrator de la demanda agregada y por lo tanto es un elemento que contribuye a frenar la acumulación de capital.

6. La forma como el gobierno actual y el anterior afrontaron el problema de la deuda externa fue incrementando los impuestos indirectos (2% del PIB) y las tarifas y el valor de los servicios de las empresas públicas (6% del PIB), al mismo tiempo que redujo los impuestos directos y, entre éstos, más que proporcionalmente a los más ricos (-1% del PIB). Independiente de que si hoy se paga o no el financiamiento pasado de la inversión pública, se deben responsabilizar a sus con-

trayentes, en particular a los socios transnacionales de los proyectos que arrojan pérdidas, tasar las rentas extraordinarias de los proyectos exitosos y enjuiciar a los políticos, economistas e ingenieros que definieron los proyectos energéticos. Por lo demás, la deuda debe ser afrontada con medidas tributarias progresivas, en particular de las empresas que se beneficiaron con los contratos respectivos, pero en general que sean los más ricos y pudientes los que afronten por medio de sus impuestos el servicio de la deuda de su Estado.

La intervención del estado en la economía

Cuadro No. 1
PARTICIPACION DEL GOBIERNO EN EL CONSUMO,
LA INVERSION Y EL VALOR AGREGADO
EN LA ECONOMIA COLOMBIANA
 (Como porcentajes del PIB)

<i>Año</i>	<i>Consumo g</i>	<i>Inversión g</i>	<i>Cg + Ig</i>	<i>Servicios</i>
1950-53	7.4	2.2	9.6	5.3
1960-63	8.3	3.3	11.6	6.6
1970-73	9.9	5.9	15.8	7.5
1975	8.9	5.4	14.3	7.0
1976	8.2	5.6	13.8	6.6
1977	7.7	6.6	14.3	6.3
1978	8.6	5.5	14.3	7.0
1979	9.3	5.6	14.9	7.2
1980	10.1	7.4	17.5	7.7
1981	10.4	5.6	14.9	8.2
1982	10.9	8.1	19.0	8.5
1983	11.5	8.7	20.2	8.7
1984	11.0	10.0	21.0	9.0
1985	10.7	10.3	21.0	8.5p
1986	10.5p	5.8p	16.3p	8.3p

Fuentes: Cuentas Nacionales de Colombia, 1970-1983, Dane Comisión del Gasto, Ministerio de Hacienda, 1987.

En términos globales, el peso del gasto público superó el 20% del producto en 1984, participando con el 15% del consumo final y más del 50% del agregado de la inversión en los últimos años del período contemplado. En los inicios de la década del 50, la participación global del gobierno no alcanzaba al 10% del producto y su avance fue notorio en los dos decenios siguientes: a principios de 1970 ya estaba rondando los 14 puntos del producto. Pero más rápido aún fue su desarrollo durante los recesivos años 80, a pesar de una expresa voluntad política de reducir el tamaño del Estado presente en las administraciones que se iniciaron en 1974. En efecto, la voluntad intervencionista manifiesta en los gobiernos de Rojas y los del Frente Nacional logrando un grado de participación pública en la economía menor en 25 años (1950-1975) que la forzada por las circunstancias durante el período 1979-1985: avance de 4.5% en el PIB durante los 5 lustros contra un 6% en los últimos 6 años. El progresivo ajuste fiscal se manifiesta con toda su fuerza en 1986, cuando descende bruscamente en casi 4% del PIB el agregado del consumo y la inversión gubernamentales. Esta nueva reducción del tamaño del Estado significa básicamente que su capacidad de movilizar inmensas fuerzas productivas —casos de la construcción de presas, el complejo de El Cerrejón, el de Caño Limón y su oleoducto, entre otros— es mermada porque nunca recurrió a los excedentes que apropian sus empresarios sino primero al endeudamiento externo y después, básicamente, a incrementar los impuestos al consumo y las tarifas de los servicios.

A nuestro modo de ver, las fuerzas que explican el considerable aumento de la intervención pública en la economía hasta 1985, son básicamente de dos tipos: 1) la profunda recesión económica que obligó a una ampliación del gasto público en general y, en particular, a una intervención masiva en el sector financiero y en el salvamento de algunas sociedades no financieras; 2) las decisiones públicas de desarrollar los sectores de la energía y sus exportaciones, en asocio con capitales extranjeros, en una etapa de correlación de fuerzas políticas internas y externas que hacen imposible permitir su desarrollo exclusivo por el capital extranjero. A su vez, la asociación con las poderosas transnacionales de la energía facilitó el financiamiento externo de los proyectos, y los excesos de

liquidez internacional del final de los años setenta fueron ofrecidos para ampliar la capacidad eléctrica del país.

Lo anterior se confirma si analizamos someramente la evolución de los servicios del estado dentro del mismo producto que aumentan con una gran parsimonia durante los 35 años del período contemplado, aumentando en menos de 4 puntos del PIB, contra 11 puntos en los rubros de consumo e inversión. De esta manera, la provisión de servicios de educación, salud y recreación obtuvo un desarrollo moderado durante todo el período analizado. Es más, la reducción de la participación de estos servicios en el PIB durante 1985 y 1986 (pierden 0.7% del producto) los señala como los más vulnerables en cuanto existan ajustes macroeconómicos. Podemos concluir entonces, que el avance de los servicios sociales del estado, en cantidad y calidad, ha sido ciertamente positivo pero no de una gran magnitud.

Cuadro No. 2
PARTICIPACION DEL GOBIERNO EN LOS AGREGADOS
MACROECONOMICOS
(a precios corrientes)

<i>Año</i>	<i>Demanda final</i>	<i>Producción bruta</i>	<i>Salarios</i>	<i>Formación de capital fijo</i>
1970	13.1	15.1	28.6	30.9
1975	12.3	14.0	29.3	35.3
1976	12.0	14.1	29.2	35.3
1977	14.9	14.9	28.4	45.4
1978	13.5	15.8	28.8	35.6
1979	13.3	17.9	29.0	36.0
1980	15.3	19.6	29.9	44.0
1981	16.5	18.1	30.4	44.3
1982	17.6	18.6	31.7	48.9
1983	18.4	19.7	32.1	52.7
1984				
1985				
1986				

Fuente: Cuentas del Sector Público 1970-1983.

En términos un poco más desagregados, el Cuadro 2 muestra la participación del gobierno en la demanda final, la producción bruta, los salarios totales y la formación bruta de capital.

El balance externo del sector público

La intervención pública en la economía colombiana está determinada en buena parte por las inestables relaciones que guarda ésta con la economía internacional, tanto en los planos comerciales como en los financieros. El control de cambios, el registro de capitales extranjeros y su regulación, surgen de la necesidad de confrontar situaciones crónicas de inestabilidad comercial y financiera del país. A su vez, una parte considerable del gasto público es financiada por la banca internacional y el gobierno presta y paga según el acervo de la deuda que logre acumular. El balance que alcance entre préstamos y su servicio tendrá efectos sobre la actividad general. Por último, el gobierno intermedia los consumos privados importados de combustibles y alimentos y si salva sus gastos su impacto neto sobre la actividad privada puede ser neutro. Sólo en los casos cuando se otorgan subsidios en los precios de venta del petróleo y de los alimentos existirá un efecto expansivo por el gasto aludido.

El cuadro No. 3 revela elementos muy importantes del impacto que tiene el balance externo de capitales del sector público sobre la actividad económica nacional. En primer término, el balance de capitales públicos es siempre positivo, a excepción de 1978, 1986 y proyectado para que aumente aún más en 1987. El superávit observado históricamente se reduce mucho en el período 1982-1983, convirtiéndose en el mayor signo de alerta contra la aparición de una crisis cambiaria con cesación de pagos. Esto quiere decir que las entradas por utilización de préstamos fueron superiores sistemáticamente al servicio de la deuda externa pública. Tal hecho se refleja en la ampliación de su acervo con relación al PIB que casi se triplica entre 1980 (12.5% del PIB) y 1986 (34.5%).

La administración Barco proyecta reducir este coeficiente al 33% en 1990 con el simple expediente de que el denominador de la relación, el PIB, supuestamente crecerá más rápido que el nuevo endeudamiento, que será igual más un pequeño sobrante sobre el servicio de la deuda.

Cuadro No. 3
BALANCE EXTERNO DEL SECTOR PUBLICO
(Como porcentajes del PIB)

Año	ACERVO		Mg-Pg 1/ ACERVO DEUDA 2/	
	Mg	Pg		
1975	3.0	1.8	1.2	18.8
1976	1.7	1.7	0.0	16.7
1977	2.0	1.7	0.3	14.3
1978	1.4	1.7	-0.3	12.3
1979	3.5	2.3	1.2	12.4
1980	3.0	1.6	1.6	12.5
1981	3.6	1.8	1.7	14.2
1982	3.3	2.4	0.9	15.7
1983	3.5	2.5	0.9	17.7
1984	4.6	3.1	1.5	21.3
1985	5.4	4.3	1.1	28.3
1986	3.4	4.4	-1.0	34.5

Fuentes: Cuentas Nacionales 1970-1983, Dane; Revista del Banco de la República, Cuentas del sector petrolero, Ecopetrol.

1/ Utilizaciones de préstamos externos

2/ Servicio de la deuda pública externa.

Tanto la ampliación del servicio de la deuda externa como el acervo de esa deuda tienen que ver no sólo con el financiamiento internacional y sus términos de pago sino también con el ritmo de devaluación del peso frente al dólar y de éste frente a la canasta de monedas que representan la deuda colombiana. De esta manera, los saldos bruscos de la devaluación en 1984 y especialmente en 1985 (51%) alcanzaron a

elevant los rubros de servicio y acervo de la deuda en esos tres años buena parte del 60% alcanzado. La devaluación real eleva proporcionalmente tanto el stock como el flujo de pago de la deuda externa.

Otro efecto del financiamiento externo del gasto público es que tiende a incentivar las importaciones oficiales, más aún si los préstamos están destinados a proyectos y si sus condiciones incluyen licitaciones restringidas a los países de origen de los préstamos. Los oferentes locales, en los casos en que existe producción sustitutiva, ven limitadas sus opciones de venta para los proyectos de su estado. El cuadro 4 muestra que existe una correlación aproximada entre el financiamiento externo y las importaciones oficiales (sustrayendo de éstas las que corresponden a petróleo y alimentos) y que esta correlación deja de actuar cuando el país entra en problema con su balanza cambiaria: en tal momento (1983-1985), los préstamos externos coinciden con una restricción auto-impuesta de las importaciones del gobierno.

Cuadro No. 4
RELACION ENTRE FINANCIAMIENTO EXTERNO
E IMPORTACIONES OFICIALES
(como porcentajes del PIB)

<i>Año</i>	<i>Mg (BC+BI) 1/</i>	<i>Pg 2/</i>	<i>Pg-Dg 3/</i>
1975	1.8	3.0	1.2
1976	2.1	1.7	0.0
1977	1.8	2.0	0.3
1978	0.9	1.4	-0.3
1979	2.0	3.5	1.2
1980	2.0	3.0	1.4
1981	2.6	3.6	1.7
1982	2.1	3.3	0.9
1983	2.0	3.5	0.9
1984	1.8	4.6	1.5
1985	1.3	5.4	1.0

1/ Importaciones oficiales de bienes de capital e intermedios (sin incluir petróleo ni alimentos).

2/ Utilizaciones de préstamos.

3/ Balance neto de capitales del sector público.

Como puede observarse, existe una correlación amplia entre las utilizaciones de los préstamos externos y las importaciones oficiales entre 1975 y 1982, pero en la medida en que se restringe considerablemente el financiamiento externo neto y el país entra en problemas cambiarios, de 1983 a 1985, las importaciones oficiales se restringen a la mitad del pico alcanzado en 1981. En otras palabras, existe una mayor correlación entre importaciones y financiamiento neto que entre las primeras y la utilización de préstamos externos.

El financiamiento externo del gasto público tiene necesariamente un efecto de traslado hacia los sectores privilegiados de recursos que provienen de otros sectores. De esta manera, el énfasis en el desarrollo del sector energético, tanto de electricidad como de minería del carbón y el petróleo, significan que el servicio de su financiamiento constriñe el gasto en otros rubros del gasto público; el alto coeficiente de importación implícito en el desarrollo de este sector, a su vez, sustrae demanda de la producción local de bienes y servicios y la dirige hacia el exterior. Se puede afirmar que la desviación del gasto hacia estos sectores contribuyó a debilitar los gastos sociales entre 1983 y 1985 que cayeron en 2% del PIB.

También habrá que considerar que las inversiones públicas en la minería tendrán su efecto sobre la balanza de pagos del sector público y del país, en la medida en que la sustitución de importaciones de petróleo y sus exportaciones, lo mismo que las de carbón, aportarán divisas que contribuirán a servir la deuda contraída. En el caso del carbón y en el del níquel, es aparente que el financiamiento del pasado no puede ser afrontado con los ingresos por la venta de tales productos ya que sus precios internacionales no cubren ni siquiera sus costos de producción para no hablar de los costos financieros contraídos. En el caso del petróleo, los grandes hallazgos y la recuperación apreciable de su precio internacional han generado grandes excedentes que fueron apropiados en buena parte por el socio extranjero de la firma estatal (venta de una de sus partes capitalizada por US\$1.000 millones).

La importancia del financiamiento externo en el gasto público y su parte destinada a inversiones se aproxima en el Cuadro 5, donde se establece la participación de los préstamos utilizados en el presupuesto nacional y en el rubro agre-

gado de inversión pública. En este último caso se supone drásticamente que los préstamos externos financian fundamentalmente nuevas inversiones.

Cuadro No. 5
PARTICIPACION DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO
EN EL GASTO PUBLICO
(como porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Pg/ Presupuesto 1/</i>	<i>Pg/Ig 2/</i>	<i>Dg/Gg 3/</i>
1975	22.9	57.4	12.6
1976	15.5	27.3	12.3
1977	18.9	29.3	11.9
1978	12.1	19.7	12.1
1979	26.5	45.3	15.4
1980	23.4	33.0	9.1
1981	25.4	31.0	9.9
1982	24.1	25.2	12.6
1983	25.2	22.8	15.3
1984	32.1	24.6	21.0
1985	36.6	n.d.	24.0p
1986	28.0p	n.d.	27.0p

1/ Utilizaciones de préstamos sobre presupuesto del gobierno central.

2/ Utilizaciones de préstamos sobre inversión pública, según las cuentas del DANE para el sector público.

3/ Servicio de la deuda pública respecto al gasto consolidado del sector público.

La tendencia que se observa es que el financiamiento externo perdió importancia en el presupuesto y la inversión públicas entre 1975 y 1978 y que a partir de este momento asume una importancia cada vez mayor, que se acelera en los dos últimos años del período analizado. A su vez, la carga del servicio del financiamiento externo va comprometiendo cada vez más recursos públicos, entre 1982 y 1985, para confrontar la deuda contraída a partir de 1979. Lo que muestra el Cuadro 5 es que una vez que se amplía el gasto en base al financiamiento externo sigue una fase de ajuste que exige servir las deudas y buscar fuentes alternativas y complementarias de financiamiento del gasto público. El Cuadro 6 busca aproximar los procesos de ajuste del financiamiento público, cuan-

do a una expansión financiada por fuera sigue la necesidad de ampliar las fuentes internas de financiamiento (recaudo tributario, endeudamiento interno y emisión).

Cuadro No. 6
FUENTES EXTERNAS E INTERNAS DEL
FINANCIAMIENTO PUBLICO
 (como porcentajes del PIB)

<i>Año</i>	<i>Pg-Dg 1/</i>	<i>Impuestos 2/</i>	<i>Préstamo neto Tesorería 3/</i>	<i>Títulos Gobierno 4/</i>
1975	1.2	8.9	2.4	0.4
1976	0.0	9.3	1.2	1.0
1977	0.3	8.1	0.6	2.3
1978	-0.3	8.6	0.0	1.8
1979	1.2	8.5	-0.6	2.2
1980	1.4	9.3	-1.0	2.8
1981	1.7	9.9	-0.8	2.3
1982	0.9	11.8	1.2	2.9
1983	0.9	10.3	2.5	1.2
1984	1.5	9.3	5.8	1.3
1985	1.0	9.4	5.2	2.3
1986	-1.0	11.0	3.4	5.3

1/ Financiamiento externo neto del gobierno.

2/ Impuestos directos e indirectos en relación con el PIB.

3/ Préstamo neto del Banco de la República al sector público consolidado.

4/ Títulos del gobierno (Certificados de cambio, Títulos Canjeables, Títulos de participación, etc.) colocados en manos del público, para contraer la oferta monetaria, provocada en parte por la emisión.

La serie anterior nos permite observar varias fases en el financiamiento de las operaciones del gobierno. Una primera, entre 1976 y 1978 en la que se reduce el financiamiento externo, cae el recaudo tributario, se contrae la emisión monetaria y el gobierno acude al mercado de capitales para contraer la oferta monetaria que provoca la bonanza externa. Una segunda fase, de 1978 a 1982, en la que se recurre más al endeudamiento externo, aumenta la participación de los impuestos en el producto, la emisión monetaria gana importancia, manteniéndose el financiamiento en el mercado de capi-

tales. La última fase, de 1982 al presente, registra una caída del financiamiento externo, una baja del recaudo, otra baja de la colocación de títulos del gobierno, menos preocupado por restringir la liquidez de la economía y un aumento sustancial de la emisión monetaria, que se torna en una de las fuentes prioritarias de financiamiento público. Tal situación se ajusta considerablemente para 1985 y 1986 al depender menos el gasto de préstamos del emisor, tornarse negativo el financiamiento externo y ganar importancia el recaudo. La colocación de títulos del gobierno tiene que ver con el control de la liquidez generado por la bonanza cafetera de 1986.

Descolla a lo largo de la serie la poca capacidad del gobierno por mantener el recaudo tributario estable. Las sucesivas reformas tributarias arrojan resultados positivos temporales que después son erosionados por presiones políticas o por la recesión económica. Por lo general, el recaudo alcanza a superar el 9% del producto, que frente a un gasto consolidado, que como ya se vio, alcanza más del 20% del mismo, obliga a que el gobierno aumente su acervo de deuda con el exterior, los particulares o simplemente tenga que recurrir a la emisión monetaria para no precipitarse en la insolvencia con todas las consecuencias catastróficas que ésta acarrearía. Observando el caso de México, que en los 60 tenía características semejantes a las que tiene en la actualidad Colombia, Nicholas Kaldor escribía que un recaudo de esta magnitud era insuficiente para mantener unas operaciones públicas mucho mayores y que era uno de los más pequeños del mundo occidental. En días pasados, Miguel Urrutia confirmaba en *El Tiempo* (21 de septiembre de 1987) que Colombia era el antepenúltimo país, en una lista de cerca de 90, en el tamaño de su recaudo tributario.

En el caso colombiano, es obvia la irresponsabilidad de los distintos gobiernos para meterse en proyectos de dudoso alcance, ya sea con socios transnacionales o aceptando la inclinación de los bancos internacionales por financiar hidroeléctricas, sin sanear nunca las finanzas públicas en base a una tributación progresiva. Al contrario, el expediente es el de aumentar los impuestos a las capas medias y a los sectores populares, disminuirlos a los propietarios de capital y tierra y cobrar los sobrecostos de los servicios a los consumidores.

El aumento de los ingresos de explotación (cuadro 7) está también influido por las ventas de mercancías que es sustancial en los casos de Ecopetrol y Carbocol, pero el aumento de ingresos de las empresas públicas municipales de servicios y de Telecom, no deja de ser apreciable y contribuye también al resultado descrito.

Cuadro No. 7
RECAUDO POR IMPUESTOS DIRECTOS, INDIRECTOS E
INGRESOS DE EXPLOTACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

<i>Año</i>	<i>Impuestos Directos 1/</i>	<i>Impuestos Indirectos 2/</i>	<i>Ingresos de explotación 3/</i>
1975	4.5	4.6	n.d.
1980	3.1	5.0	9.5
1981	2.8	5.0	10.9
1982	2.7	5.0	12.6
1983	3.3	4.6	14.0
1984	3.1	4.7	14.8
1985	3.3	6.0	14.4
1986	3.5	6.6	15.2

1/ Fuente: Contraloría General de la República.

2/ Fuente: *Ibíd.* Excluye Cuenta Especial de Cambios.

3/ Ingresos de explotación de los establecimientos públicos (como Ecopetrol, Telecom, etc.) más los de los establecimientos descentralizados (Empresas de energía, acueductos, etc.).

La política de Barco frente a la deuda

Como lo expusimos antes, la política de la presente administración es lograr préstamos anuales equivalentes al servicio de la deuda más un pequeño incremento de unos US\$500 millones. Según el director de crédito público, Mauricio Cabrera, "se busca mantener constante el saldo real de la deuda o, lo que es lo mismo, permitir un crecimiento del 4% anual

en términos nominales, el cual simplemente compensaría los efectos de la inflación internacional” (Fedesarrollo, Fescol, “La política de endeudamiento externo”, Debates de Coyuntura Económica, No. 6, Bogotá, 1987, p. 8). Se trata pues, de refinanciar la deuda existente sin permitir que crezca en términos reales y que aún disminuya levemente su participación en el producto colombiano. Se busca también recurrir a fuentes multilaterales y menos a privadas que otorgan plazos más largos y tipos de interés más bajos.

El Cuadro 8 da una idea de la magnitud de la deuda y de su servicio para el futuro. En sólo 6 años la deuda pública se triplicó y el plan es que siga aumentando pero en montos nominales muy modestos. Los montos prometidos serán mayores en unos US\$500 millones al servicio de la deuda por año.

Cuadro No. 8
DEUDA PUBLICA EXTERNA DE COLOMBIA

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Servicio</i>	<i>Préstamos Nuevos</i>
1980	4.179		
1981	5.168		
1982	6.078		
1983	6.958		
1984	8.090		
1985	9.432		1.794
1986	11.512	936	2.604
1987	12.051	1.244	1.783
1988	12.534	1.432	1.915
1989	13.010	1.676	2.152
1990	13.608	1.686	2.294

En verdad, el servicio de la deuda es poco previsible porque la mayor parte de los préstamos contraídos están contratados con tasas de interés variables. Estas dependen en buena

medida de la política monetaria norteamericana y ésta, a su vez, de las necesidades de su economía frente al resto del mundo. Como Estados Unidos mantiene un déficit comercial muy grande, aun después de la gran devaluación del dólar, debe atraer capitales para financiarlo, lo cual está presionando hacia arriba las tasas de interés. Esta situación puede hacer más oneroso el servicio de los países deudores y los cálculos colombianos pueden desfasarse considerablemente. O sea que aún si los montos prometidos por la banca multilateral e internacional se tornan realidad, pueden ser insuficientes frente a un alza de los intereses correspondientes.

La estrategia puede ser exitosa en tanto se cumplan los siguientes requisitos:

1. Las agencias multilaterales y la banca internacional conceden nuevos préstamos anuales en cuantías de entre US\$2.500 a US\$3.000 millones.

2. Las exportaciones del país (café, petróleo, carbón, ferroníquel y las menores) alcancen para financiar las importaciones que se requieren.

3. Las fugas de capitales nacionales y las importaciones de contrabando se paguen con los flujos de narcodólares, los que también pueden financiar la subfacturación de importaciones legales.

4. Las llegadas de capital extranjero contrarresten sus remisiones de utilidades y amortización de su capital.

5. Se continúen con políticas macroeconómicas y de otro orden que complazcan por igual a agencias multilaterales y bancos internacionales.

Quizás el quinto requisito ha sido y continuará siendo el más oneroso: implica que el requisito 2 sea más difícil de cumplir puesto que los padrinos financieros exigen liberación de importaciones y también que se reprima el flujo de narcodólares (requisito 3), el cual le ha quitado considerable presión a la balanza visible de pagos hasta el momento. Al mismo tiempo, nos condena a seguir mal distribuyendo la carga tri-

butaria, y a que las disponibilidades para gasto social sean tan mezquinas como de costumbre.

Por otro lado, no sabemos qué pueda pasar en el vecindario latinoamericano que haga que el requisito 1 se incumpla, a pesar de las promesas. O aún que los precios de los productos primarios sean malos y vuelva a malograrse el requisito 2.

En todo caso, la vulnerabilidad de la economía frente a los acreedores y vicisitudes externas es bastante elevada, un poco menos que en 1983, pero lo más grave es que durante todo este período no va a disminuir. Que se eleve el gasto público depende exclusivamente del crecimiento económico que arroje los recursos para financiarlo puesto que otro compromiso explícito es no acudir a déficit mayores del 3% del producto. Los únicos sectores que según el plan de gasto social del gobierno van a verse ampliados son los acueductos, caminos y el de agricultura. Hay presiones inmensas para aumentar, por el contrario, el gasto anti-social, o sea el de defensa, que sí obtiene unos incrementos bien significativos. La lucha contra la pobreza absoluta tiene muy poco del presupuesto público y proviene de los municipios. Todos sus programas dependen de ventas de servicios y mercancías. El mismo Plan Nacional de Rehabilitación es, en su mayor parte, el gasto usual destinado a infraestructura inflado por los expertos en tal arte.

E insisto de nuevo: el gasto público del pasado se logró al debe y como el gobierno ya no puede sino prestar para pagar esa misma deuda, debe contraer sus operaciones que es lo que ha hecho hasta el momento y mantenerlas en el mismo bajo nivel en el futuro. Si hubiera querido luchar contra la pobreza debería haber hecho lo siguiente, mínimamente:

1. Duplicar el recaudo tributario de los ricos y no disminuirlo. En tal caso, hubiera obtenido unos \$700.000 millones adicionales para gasto social cada año, equivalentes al 10% del PIB.

2. Pensar en raparse la deuda que le hubiera dado otros \$350.000 millones o 5% del PIB anuales, claro que sin prestar más en el futuro.

3. Disminuir los gastos de defensa en otro punto del PIB.

4. Acudir al financiamiento deficitario si las condiciones macroeconómicas se lo permitieran sin causar presiones inflacionarias.

Pero, obviamente, no se trata de un régimen popular ni mucho menos. Está anclado en la reacción política nacional, depende y es estrechamente vulnerable frente a los Estados Unidos y la banca internacional, ha concertado sus políticas macroeconómicas y sociales con ellos y los recursos con que dice que va a luchar contra la miseria nacional no existen en sus arcas.