

LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA

Por : Mariela Cardona Tobón Decana facultad de economía industrial

Antes de iniciar el tema que me corresponde en este evento, quiero expresar mi agradecimiento al Presidente de la Cámara Junior por su gentil invitación. Es oportuno resaltar la importante labor que viene desarrollando esta organización en pro del análisis y el debate sobre temas de interés nacional y mundial.

Cualquier reflexión sobre la deuda externa colombiana tiene que enmarcarse necesariamente dentro del contexto internacional que permita entender, a través de sus antecedentes cuales han sido las razones fundamentales, que han llevado a tantos países, a la imposibilidad de servir oportunamente, buena parte de su deuda externa.

El objetivo que se pretende con mi participación, es una visión de conjunto sobre el proceso de endeudamiento colombiano, que permita posteriormente, emprender un análisis de su futuro.

Para ello consideré conveniente abordar este tema por períodos.

De 1930 a 1981 época en que se generan cambios de modelo en América Latina y los antecedentes de la crisis.

De 1982 a 1986 donde explota la crisis y surgen los programas de ajuste, y de 1987 a 1990 período en que el gobierno colombiano, presenta a la comunidad financiera internacional, su estrategia de endeudamiento externo.

ANTECEDENTES:

Desde la crisis mundial de los años 30, se llegó a la conclusión de que no era posible continuar con el modelo que se venía practicando desde la independencia, el cual consistía fundamentalmente en exportar productos primarios e importar la manufactura. Es entonces, en el período de postguerra, donde nuestros países toman la decisión de industrializarse, adaptando un estilo Latinoamericano creado por la escuela Cepal. Este modelo estaba orientado hacia la sustitución de importación es, el mercado interno y la protección a la industria, naciente mediante la intervención del Estado.

En años posteriores se combina esta estructura de crecimiento hacia adentro, con la exportación de bienes manufacturados.

Hacia 1960 este estilo regional se había consolidado, con resultados satisfactorios para las economías en América Latina que entre 1965 y 1974 crecieron en promedio, a una tasa de 6,7%. Favoreció a este crecimiento el gran auge, que por este mismo período tuvo el comercio mundial, lo que permitió el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados mundiales.

Sin embargo y a pesar de los resultados obtenidos, este modelo venía demostrando signos de agotamiento por las siguientes razones:

1. La producción de bienes de consumo no durables, se estancó porque su demanda dependía en gran proporción del mercado interno; a su vez estos productos eran abastecidos por bienes intermedios y de capital importados; por lo tanto se requería producir esos bienes por la industria nacional lo que era improbable por sus altos costos.

2. El crecimiento de la economía y el proceso de urbanización generado por la industria, determinaron otros patrones de demanda que el aparato productivo no podía satisfacer.

Estos hechos implicaron para la región un llamado de atención para iniciar un replanteamiento de políticas y de modelo.

SURGIMIENTO DEL MODELO NEOLIBERAL

La década de los años sesenta se caracterizó por un gran dinamismo en el mercado financiero internacional, como resultado de las políticas aplicadas por la denominada Escuela de Chicago o Monetarista, y la transferencia de excedentes financieros provenientes de países productores de petróleo.

En primer lugar, la filosofía neoliberal tenía como premisas: en el campo interno, medidas para liberalizar los precios, pérdida del poder del Estado en la economía, libertad de mercados' y preponderancia del sector financiero. En el externo, consolidación de la Banca Privada Internacional.

El resultado de la aplicación de este modelo, tuvo dos consecuencias que debilitaron las economías:

a) El énfasis se orientó hacia las actividades especulativas, en perjuicio de la inversión productiva.

b) por la liberación de mercados las importaciones se incrementaron sustancialmente, creándose un gravísimo déficit comercial.

RECICLAJE DE LOS PETRODOLARES:

Se presenta por otro lado el reciclaje de los petrodólares que aparecieron en sumas gigantescas a partir de las sucesivas alzas del precio del barril en 1974, 1976 Y posteriormente 1979. Esta situación generó una presión de oferta financiera de tal magnitud, que los bancos privados internacionales empezaron a prestar sin mayores consideraciones, no solo a los países en desarrollo, sino a países que tenían restricciones, por moratoria de su deuda en años anteriores. Pero este fenómeno masivo produjo, digámoslo así, un círculo vicioso que desencadenó la economía mundial: los bancos en su afán de incrementar ganancias, ofrecieron altas tasas de interés para atraer los depósitos de los petrodólares y canalizarlos hacia aquellos clientes, que si bien mostraban mayores riesgos, por las condiciones estructurales de sus economías, estaban ávidos por utilizar estos recursos para financiar su crecimiento y los déficit externos de cuenta corriente. Así mismo este hecho varió temporalmente, la composición de los prestamistas, en el sentido de que los tradicionales y ortodoxos desaparecieron transitoriamente de la banca internacional en espera de una baja de interés, espacio que fue aprovechado por quienes no tuvieron por mucho tiempo acceso a los intermediarios financieros mundiales.

Posteriormente y a medida que las tasas de interés iban bajando, aparecen nuevamente los clientes tradicionales, y países como México, Brasil, Argentina, entre otros, empiezan a encontrar serias dificultades para la consecución de nuevos créditos.

Lo que es una realidad, es que en esta década los países de la región, utilizaron esos recursos como factor que sirvió de paliativo, a la grave situación del déficit estructural de la Balanza de pagos que afectaba a casi todas sus economías.

1.982 AÑO EN QUE EXPLOTA LA CRISIS:

A comienzos de la década de los ochenta las circunstancias cambiaron radicalmente. Los países industrializados comenzaron a implementar políticas restrictivas para contener la inflación. Como efecto los precios internacionales de los productos primarios desaceleran su ritmo de crecimiento y se presenta un incremento significativo en las tasa de interés. De otro lado el mercado financiero internacional vio disminuido los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo y se otorgan créditos fundamentalmente a los países industrializados.

Ante la incertidumbre que producen estas circunstancias, América Latina enfrenta el 82 con una deuda externa acumulada, por valor de 300.000 millones de dólares. En 1981 la deuda con vencimiento a un año o menos representaba el 65% del total de las exportaciones, y el pago de intereses representaba el 42% de los productos exportados.

La crisis de la deuda comenzó cuando México se vio obligado a cesar el pago de sus compromisos de servicio de la deuda, ante la incapacidad de conseguir recursos en el mercado internacional para financiarlos.

El resultado de esta decisión es una crisis de liquidez, la que no pudo ser compensada, por el incremento de los créditos otorgados por los organismos multilaterales, forzando a un gran número de países de la región a renegociar su deuda. Para lograr otras condiciones, los acreedores requerían programas de ajuste macroeconómico coordinados por el FMI con los efectos nocivos que todos conocemos.

LA DEUDA EXTERNA COLOMBIANA:

Colombia al igual que la mayor parte de los países en desarrollo ha tenido que recurrir al ahorro externo, en forma de un déficit estructural en la Balanza Comercial, que oscila entre el 1 % y el 2% del PIB. Solamente en épocas de bonanza cafetera se han logrado excedentes de ahorro doméstico con respecto a la inversión lo que ha revertido en superávit de la Balanza Comercial y en acumulaciones de reservas internacionales.

Analicemos la situación de nuestro país, a partir de la época en que aparece la crisis: en 1982 Colombia llevaba solo dos años dentro del proceso de endeudamiento. El 39% de su deuda estaba pactada a tasas flotantes, proporción relativamente baja con respecto a otros países de la región; veamos: la de México era de un 73%, Brasil un 64%, Argentina un 58% y Venezuela un 81%. Como puede observarse estos países presentaban un alto nivel de endeudamiento. Si se tiene en cuenta la participación de la deuda en relación al PIB, puede afirmarse que Colombia presentaba también una situación ventajosa respecto a los demás países del área; un 37% frente al promedio Latinoamericano que era del 45% o más.

AJUSTES RECESIVOS: PRIMERA FASE

Como era previsible, los países altamente endeudados de América Latina y el tercer mundo tuvieron que negociar su deuda con la Banca Comercial, bajo la intervención obligada del FMI, que los sometió a partir de 1982 a los mecanismos de ajuste consistentes en : reducciones en el gasto público, caída de los salarios reales, controles en la cantidad de dinero en la economía, altas tasas de interés y devaluaciones reales; todo ello con el fin de generar excedentes en la cuenta comercial, de manera que pudieran pagar el servicio de la deuda.

En este período, los términos de intercambio continuaban hacia la baja, la economía mundial estaba en fase de desaceleración, y el ajuste de América Latina, se hizo con una rápida reducción en el nivel de importaciones que ya para 1984 había eliminado el déficit en cuenta corriente. Como resultado del ajuste de 1983 el ingreso per-cápita Latinoamericano era un 14% inferior al registrado en 1980.

En esta primera fase las renegociaciones, solo se aplicaron a aquellas cuotas de la deuda con vencimiento a corto plazo, y no al total de las obligaciones, por creerse que se trataba de resolver situaciones transitorias de liquidez y no de un problema estructural.

POSICION DE COLOMBIA: Aunque durante este período, la balanza en cuenta corriente colombiana, era altamente deficitaria (US 1700 millones en 1981 y US 2000 en 1982 -1983) el gobierno optó por una solución diferente del resto de los países del área; Colombia no se sometió a un ajuste recesivo estilo FMI, sino que utilizó para este fin la mayor parte de las reservas internacionales acumuladas en los últimos años de la década del 70.

SEGUNDA FASE: 1986 -1987 Hacia mediados de 1986 los países comprometidos con el FMI dejaron de generar excedentes comerciales, por lo que entraron en una segunda etapa del proceso de endeudamiento externo, con la desventaja de que ya no existía más margen para, continuar bajando las importaciones. Era muy claro que los países altamente endeudados del tercer mundo, no podían pagar la deuda en los términos pactados en la primera negociación.

México inició esa segunda etapa negociando esta vez su deuda en forma plurianual, en términos más favorables que en 1983 : 1" debido que en este caso el intermediario no fue el FMI sino directamente el gobierno de los EEUU.

Se pensaba que la negociación de México no podía ser repetida por otro país del tercer mundo, pero en 1987 negociaciones similares fueron logradas por Argentina, Chile, Venezuela y posteriormente Brasil.

Que parámetros se definieron en esta negociación? se rebajaron los márgenes sobre las tasas flotantes (13/16) Y se reemplazo la Prime por la Libor. Se dieron plazos de amortización del principal de 20 años con períodos de gracia de 7 años y se estableció un cupo de crédito fresco de carácter contingente si el precio del petróleo caía por debajo de cierto nivel. O si el crecimiento de la economía Mexicana era inferior al 4% anual.

Esta negociación fue muy importante, porque establece un precedente, que es mirado por los países de la región, como una actitud más flexible de la Banca Internacional, hacia los países altamente endeudados y permite a otros países proponer otras alternativas.

PRIMER AJUSTE COLOMBIANO 1984 -1985

Como se explicó anteriormente, Colombia sacrificó reservas en lugar de someterse al programa de ajuste del FMI. De un nivel de reservas de US 5.600 millones en el 81, se pasó a un nivel de US 1.800 millones en 1984. Con esta cuantía el país concluyó que no se iba a lograr un crecimiento suficientemente rápido de las exportaciones para eliminar el déficit corriente y que por lo tanto se hacia indispensable un ajuste. ?

lugar de una reprogramación, el gobierno estimó que con' una refinanciación de los vencimientos a corto plazo sería suficiente para corregir el déficit, de manera que se pudiera, cumplir con los compromisos en el futuro. '

Las políticas de ajuste dieron los resultados esperados: entre 1984 y 1986 el déficit fiscal pasó de un 7% del PIB a una situación de superávit de 0.4%; la balanza

comercial que había registrado un déficit superior a los US 2.000 millones en 1982 pasó a una situación de superávit de US 1.900 millones en 1986 y la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de US 2.800 millones de déficit a un superávit de US 500 millones en los mismos años.

simultáneamente con este proceso, el gobierno adelantaba una larga negociación con un comité de doce bancos, para adquirir un nuevo crédito la que concluyó en forma positiva a mediados de 1985. Esta operación se conoció con el nombre de "crédito Jumbo" por un valor de 1000 millones de dólares, pactado con los siguientes términos: nueve años de plazo, con cuatro de gracia. tasas de interés del 1.5% sobre Libor o 1.1/8 sobre la prime. durante los primeros cuatro años y de 1.3/8 sobre Libor (1% sobre Prime) para el resto de período de amortización.

1986 FASE DE LA BONANZA CAFETERA

A finales de 1985 el país entró en un período de bonanza de recursos. que se prolongó hacia finales de 1986. Tres aspectos. originaron esta situación: el ingreso de capitales para la explotación de pozos petroleros, afluencia de capitales de origen ilegal y sobre todo significativos aumentos en los precios externos del café colombiano, debido a las sequías brasileñas. Todo lo anterior se complementó con los efectos del programa de ajuste, que dieron como resultado un superávit de la Balanza de Pagos. Con este panorama se fue restableciendo la confianza de la Banca Internacional en el país.

El gobierno colombiano comenzó a recibir ofertas para retornar al mercado de capitales. Colombia realizó una emisión privada de bonos en el mercado de Tokio por una suma de 6.000 millones de Y en (equivalentes a US 40 millones). Esta emisión fue colocada exitosamente entre inversionistas institucionales y bancos privados del Japón.

Este hecho generó dos aspectos importantes para el país: el retorno de Colombia al mercado de capitales Japonés, después de 14 años de ausencia..y de otro lado fue la primera colocación voluntaria de papeles de un país Latinoamericano desde el inicio de la crisis de 1982.

Con este nivel de credibilidad. Colombia inicia el período 1987 -1990.

LA ESTRATEGIA DE ENDEUDAMIENTO COLOMBIANO(1987-1990)

A finales de 1986 las cotizaciones del café colombiano en el mercado internacional, se situaron en niveles muy deprimidos ante la perspectiva de recuperación de la producción brasileña a partir del año cafetero 1987/1988. A ello se agrega el fracaso de los países productores para restablecer el sistema de cuotas, lo que vino a recortar por lo menos un año, las expectativas de bonanza que tenían la mayoría de los observadores. Por tanto la preocupación del país, vuelve a centrarse en el pago potencial de la deuda.

Es importante observar que el motivo de preocupación, surge del cronograma de vencimiento de la deuda pública que entre 1985 y 1990 presenta una fuerte aceleración. En 1986 los pagos de capital de la deuda pública se elevaron a US 943 millones, frente a US 645 millones del 85. Se estima además, que en 1987 la deuda se incrementará en un 22% y que en los dos años siguientes habrá aumentos adicionales del 15 y 5% respectivamente. La carga de las obligaciones por capital, se reducirá solamente, a partir de 1990. Frente a esa situación el gobierno presentó a la comunidad financiera internacional un programa de financiamiento por US 9148 millones para el período 1987 -1990 que permitirá cubrir el déficit de cuenta corriente previsto (US 3110 millones aproximadamente) y compensar las amortizaciones de deuda pública programadas hasta 1990 (US 6.038 millones).

Las autoridades económicas en este período lograron conseguir dos créditos sindicados, el Jumbo que se había negociado en el 85 y el Concorde que se contrató en 1987. Para ese último crédito se fijó un período de gracia de 5 años y medio y un plazo de amortización de diez años y medio, condiciones más favorables que las conseguidas con el primero.

La estrategia de endeudamiento colombiano, para el periodo de 1987 1990 estuvo sustentada bajo las siguientes proyecciones.

1. Se supone un crecimiento del PIB del 4% a partir de 1988 de acuerdo a los resultados de la balanza de Pagos en el desajuste externo de 1981 -1984.
2. Se prevé un fortalecimiento de la Balanza Comercial, por los resultados positivos de las inversiones en el sector energético, que permitirán un incremento en las exportaciones de petróleo y una disminución de las importaciones.
3. El déficit en cuenta corriente para este período, mostrará una recuperación de US 1.600 millones por año.

La deuda externa total para este período, es de US 15.663 millones para el 87 y un valor proyectado de US 18.012 millones para 1990.

LA ESTRATEGIA DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El caso de Colombia aparece con notables diferencias, frente al resto de América Latina, por ser de los pocos países que no ha reestructurado su deuda con los bancos comerciales, y por que ha cumplido sus obligaciones, logrando paralelamente tasas de crecimiento positivas y flujos netos de capital al interior de su economía.

Desde el punto de vista del tamaño de la deuda, Colombia representa proporciones relativamente bajas, frente al resto de los países de la región.

De otro lado la composición de la deuda, también presenta diferencias. La mayor cuantía tiene como deudor al sector público a través de organismos multilaterales, y

en menor proporción con entidades privadas internacionales. Caso contrario a la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Otro hecho importante para nuestro país, y que tiene que ver con el manejo de política económica, es haber logrado un control sobre el endeudamiento externo, en los años de liquidez internacional.

Recuérdese además, que Colombia entró al proceso de endeudamiento externo a partir de 1984 -1985, cuando el resto de los países presentaba desde años anteriores serios desajustes.

Varios factores impidieron que Colombia, entrara a formar parte del patrón latinoamericano: el alto nivel de reservas disponibles, al iniciarse la crisis y el mejoramiento de su sector externo: a raíz del fortalecimiento de los precios del café a partir de 1985, y el hallazgo de importantes yacimientos de petróleo en 1983.

EL PORQUE DEL CREDITO EXTERNO:

Debe señalarse que independientemente de su nivel de desarrollo los países se endeudan por diferentes motivos:

Una razón fundamental para endeudarse es porque los excedentes generados (los ingresos gubernamentales o nacionales) son inferiores a los gastos, por tanto para cumplir con los objetivos de crecimiento e inversión, es necesario equilibrar ese déficit fiscal recurriendo al endeudamiento externo.

E.E.U.U tiene en la actualidad una deuda externa de 1.500 billones de dólares, mientras que el conjunto de la deuda externa de los países del tercer mundo es de 1.000 billones de dólares. Sin embargo este país ha optado por la política de colocar bonos del tesoro norteamericano en distintos lugares del mundo, ofreciendo por ello altas tasas de interés, con eliminación de impuestos, en lugar de negociar con el Banco Mundial, o con la Banca Comercial. Este hecho precisamente, creó una fuga de divisas del resto del mundo hacia la economía norteamericana.

Corea del Sur, es el ejemplo típico, de países que se endeudan para aplicar políticas agresivas de crecimiento. Esta nación ha preferido, equilibrar las diferencias entre las necesidades de inversión, y el excedente de su economía, incrementando sustancialmente el crédito externo para comprar maquinaria y tecnología con el objetivo de modernizar su aparato productivo y buscar mayor competencia a nivel internacional.

Otros países como Argentina, en que una parte de su deuda fue invertida en compra de equipos militares, y otra parte, en la adquisición de dólares, que se cambiaron por pesos, para convertirlos nuevamente a dólares, a una tasa de cambio barata. En el fondo lo que buscaba era permitirle a una parte de la población una mayor posibilidad de recursos en moneda dura, con el ánimo de protegerlos contra la devaluación y los riesgos políticos.

Por qué se endeudó Colombia? Colombia por tradición nunca ha permitido una apertura agresiva de las finanzas mundiales. Esta posición se puede corroborar por los siguientes hechos: solo a partir de 1948 -1949, cuando se creó el BIRF, el país empieza a tener contacto con los organismos del crédito internacional. Así mismo, en los inicios de la década del sesenta, Colombia tenía contratada el 80% de su deuda con la Banca Multilateral y no con la comercial.

Es sólo a partir de 1980 que nuestro país financia su déficit de cuenta corriente, con créditos de la Banca Comercial, cambiando su esquema tradicional.

Tres elementos han definido el endeudamiento del sector público colombiano, teniendo en cuenta alto nivel de participación en la deuda externa total:

a) Construcción de infraestructura para el sector eléctrico nacional, y para obras gigantescas como el Metro de Medellín, la Base Militar de Bahía Málaga en el pacífico y la represa de Betanía en el Huila entre otras.

b) Inversiones del Gobierno en proyectos mineros como el Cerrejón y Cerromatoso, y

c) Grandes sumas de dinero han sido gastadas por el Gobierno tratando de lograr la recuperación de la industria, como consecuencia de que el sector financiero nacional en combinación con el sector real de la economía se dedicaran a la especulación en detrimento de la inversión productiva. Es decir las grandes empresas se endeudaron para dedicar su excedente a comprar otras empresas y así consolidar un pool financiero e industrial.

En conclusión puede afirmarse que Colombia se endeuda para financiar crecimiento, pero también para subsanar políticas y situaciones desacertadas del Gobierno, la industria y el sector financiero.

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Ustedes se preguntarán como es posible que en el manejo de la deuda externa, haya existido tanta imprevisión por parte de la Banca Internacional, del FMI, y de los países y gobiernos comprometidos en el proceso? analicemos algunos factores:

1. La mayoría de nuestros países confiaron excesivamente en la bondad de las fuerzas del mercado, y se entregaron a un peligroso esquema de especulación financiera.

2. Ante el "boom" de las expoliaciones latinoamericanas, los pronósticos analizados, no se cumplieron; se suponía que si se lograba mantener una tasa de crecimiento de las exportaciones del 20% por año, como había sido posible entre 1976 a 1980 y la relación deuda externa exportaciones, era de 3 a 1, perfectamente se podría cumplir con el servicio de la deuda, contando con una tasa de interés alrededor del 10%.

3. Se creía además, que el reciclaje de los petrodólares, tendría un periodo de duración mucho más amplio, de lo que realmente fue.

4. El Fondo Monetario Internacional, entidad que tenía a su cargo la preservación del orden cambiario, estuvo ausente del escenario, sin haber visualizado los peligros del descomunal endeudamiento latinoamericano.

Por estas razones se aduce que en el problema de la deuda externa, cada uno de sus actores, tuvo culpa, y por tanto las fórmulas de solución deben ser de responsabilidad compartida.

CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, en la actualidad, recobra fuerza, entre los Colombianos, y los diversos grupos de presión, un debate sobre las alternativas de endeudamiento externo de nuestro país. Posición tradicional VS Renegociación, reestructuración y reprogramación.

Se plantea que es posible encontrar soluciones realistas, concertadas con los bancos comerciales, las naciones deudoras y los países acreedores; porque el problema como la solución de la deuda no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos, sino de todos los actores que han intervenido dentro del proceso.

Una estrategia concertada, para aliviar la dolorosa carga de la deuda, conviene tanto a las economías desarrolladas como a las subdesarrolladas, al sector público como al privado, sobre todo si se tiene una visión de conjunto y de futuro. Las nuevas realidades mundiales, nos muestran una estrecha relación de interdependencia, donde la economía de cada nación es inseparable de la del resto del mundo. La dinámica económica ha pasado, de la economía nacional a la economía mundial.

Por tanto la solución al problema de la deuda ya no es de conveniencia nacional, sino de conveniencia internacional.

