

# Deuda pública y crisis

**ALFONSO CONDE COTES**

Profesor Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia.  
Secretario de Divulgación, Federación Nacional de Profesores Universitarios.

## **RESUMEN:**

El profesor Conde describe la evolución que ha tenido la deuda pública desde 1978; y destaca la forma como a partir de 1990, con la implantación de las ideas neoliberales en el manejo de la política económica, el problema de la deuda se agudiza. Considera que al consolidarse en el país el neoliberalismo se han beneficiado algunos grupos de la sociedad colombiana y del capital extranjero y, en cambio, buena parte de la población se ha visto marginada de una presencia y de un apoyo del Estado en servicios clave como la salud y la educación; ya que el servicio de la deuda ha crecido sustancialmente, y de esta forma, los recursos que podrían destinarse a los servicios antes anunciados se han orientados a cubrir las obligaciones adquiridas: o bien con el capital nacional o bien con el capital extranjero.

**Palabras clave:** deuda pública, ingresos del gobierno, servicio a la deuda y especulación financiera.

## **ABSTRACT:**

Professor Conde describes the evaluation of the public debt since 1978; he highlights how from 1990 the public debt becomes a more serious problem due to the implementation of neoliberal policies. He considers that the implementation of these policies have benefited small groups of local investors as well as some foreign investors, while the majority of the population lacks the basic social services as health and education. Since the debt servicing has increased, the Government spends resources paying the incurred liabilities instead of investing in health and education.

**Key words:** public debt, Government Revenue, debt servicing, financial speculation.

La quiebra del Estado colombiano, que incluye esa incapacidad manifiesta de destinar recursos razonablemente importantes para el desarrollo de la sociedad, cuya responsabilidad se intenta hacer recaer siempre sobre la gente que trabaja, constituye de manera principal la consecuencia de un atraco continuado por parte del capital financiero internacional y nacional.

Una calificación tan definitiva no puede formularse sin que se aporte asimismo su constatación. De ello trata la mayor parte de esta nota. La información consultada para el caso colombiano aparece divulgada por el Banco de la República, por la Contraloría General de la República, o por el Departamento Nacional de Planeación, en sus publicaciones impresas o en sus páginas web.

La llamada política neoliberal, de la cual se benefician sectores específicos de la sociedad nacional y del capital

internacional, ha contribuido con eficacia a construir y consolidar la crisis actual y a descargarla sobre la población con menores ingresos, aquella que con mayor urgencia demanda la atención del Estado.

El problema es común a la mayoría de las naciones latinoamericanas y por tanto debe impulsarse una solución compartida.

## **1. EL ESTADO DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA**

El periodo 1986-2000 de aplicación de la política neoliberal (gobiernos de Barco, Gaviria, Samper y Pastrana) coincide con un cambio evidente en el comportamiento de los indicadores de la economía.

La producción real de riqueza decrece, como tendencia general, en los últimos

años (Fig. 1); en especial es notoria la caída de la producción agrícola y manufacturera (Fig. 2) que constituyen los pilares del desarrollo colombiano, mientras avanza la explotación de los recursos naturales extinguidos y se deprime el sector de la construcción (estos últimos no se muestran).

Los servicios financieros (Fig. 3) y otros como el comercio se han visto favorecidos durante el periodo en mención. Este beneficio se restringe a partir de 1997 cuando es afectado por el retroceso de la demanda y del sector real de la producción, creador de la riqueza.

La mayor evidencia del efecto de la política se observa en la evolución del coeficiente GINI de inequidad en la distribución de los ingresos (Fig. 4). Coincidiendo con el periodo anotado se revierte la tendencia previa hacia una mayor equidad, retrocediendo a situaciones superadas hace veinticinco años. Ello se une al registro actual de la máxima tasa de desempleo en la historia y al descenso (entre 1988 y 2000) de 8.8 % en el poder adquisitivo del salario mínimo, hechos que coexisten con una pobreza que alcanza al 55% de la población y una indigencia que ronda al 21%. El cuadro se complementa con la restricción de los impuestos progresivos (paga más quien más tiene) y el crecimiento de la importancia del IVA, tributo "igualitario".

## **2. LA DEUDA EXTERNA Y LA DEUDA PÚBLICA INTERNA: DETONANTES DE LA CRISIS**

La deuda pública colombiana ha crecido hasta niveles insostenibles.

No se trata sólo del comportamiento de la deuda externa, ya de por sí problemática, impulsora de la firma de acuerdos con la banca mundial que buscan garantizar la realización de las utilidades del sector financiero. Se trata ahora también del desmesurado crecimiento de los compromisos internos y, más grave aún, de la magnitud de sus servicios.

A partir de 1991 se reanuda el crecimiento de la deuda interna del Gobierno Central (Fig. 5) que coincide, en magnitud y oportunidad, con el crecimiento de la deuda externa privada (Fig. 6). Tal parece que el mayor endeudamiento externo privado se hubiera trasladado al sector público que, de todas maneras, ha ofrecido una mayor rentabilidad. Así, por saldos semejantes de deuda externa e interna, esta última paga servicios que rondan los \$16.4 billones constantes de 2000 (Fig. 7) mientras la externa alcanza \$7.8 billones. No se requiere gran imaginación para sugerir que el sector privado ha adquirido deudas en el exterior (con servicios relativamente bajos) para comprar TES o instrumentos semejantes de deuda estatal interna, cuya mayor rentabilidad les garantiza la apropiación de un diferencial que los enriquece y que pagan todos los colombianos.

Parece, entonces, que el mayor endeudamiento interno es deuda externa con intermediación interna.

La magnitud acumulada de la intermediación desde 1995 hasta 2000, que sugiere el enriquecimiento legal pero ilegítimo de algunos colombianos, alcanza ya valores que superan al saldo de la deuda externa o interna. En otras palabras, de no haber existido la intermediación, el saldo total de la deuda colombiana correspondería a menos de la mitad del actual y sus servicios a menos de la tercera parte.

César Giraldo<sup>1</sup> afirma, además, que el gran endeudamiento interno es consecuencia de una política que niega la posibilidad de la emisión monetaria para financiar el gasto y obliga a la colocación de TES en condiciones que benefician extraordinariamente a los especuladores.

La pregunta es forzosa: ¿será que la política se definió para el beneficio exclusivo de algún sector, sin importar la ruina de toda la población?

### **3. LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES**

Los ingresos totales de la Nación están conformados por los ingresos co-

<sup>1</sup>. C. Giraldo "Dictadura del Presupuesto Nacional", Ponencia presentada en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, julio 1999.

rrientes [ICN] (53%), los recursos de capital [RC] (45%) y las rentas parafiscales (2%). Los créditos nuevos, externos e internos, representan casi el 75% de los recursos de capital, esto es, un 30% de los ingresos totales.

Hoy, el servicio de la deuda externa e interna equivale al 106% de los ingresos corrientes de la Nación. Es decir, la suma de ingresos tributarios y no tributarios es inferior al compromiso con el sector financiero y, desde luego, muy por debajo de la totalidad de los gastos del Gobierno Central.

Si continúa la tendencia actual, en cinco años más los servicios de la deuda alcanzarían el 170% de los Ingresos Corrientes de la Nación, en tanto que los otros gastos tenderían a mantenerse, en proporción; estables (figura 8); los servicios de la deuda serían entonces impagables. Para ese momento se habrían cerrado las líneas locales y externas de nuevos créditos. Ello significa que no existiría la posibilidad de cubrir los costos de funcionamiento, mucho menos los de inversión del Estado.

El Fondo Monetario Internacional, guardián de la banca mundial, consciente de la iliquidez del Estado colombiano, impone medidas restrictivas del gasto que permitan el "ahorro" de recursos con el fin de destinarlos al cubrimiento de las obligaciones financieras. El "*Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Mo-*

*netario Internacional*”, firmado el 3 de diciembre de 1999, recoge los compromisos adquiridos como condición para la autorización de nuevos créditos que permitan al gobierno el cubrimiento de los gastos estatales. Tales compromisos incluyen la reforma constitucional para la restricción de las transferencias con destino a salud y educación, la reforma laboral y pensional, la reforma tributaria que contemple la ampliación de la base de tributación, entre otras.

Todos estos compromisos se centran en la idea de que la quiebra colombiana debe ser cubierta, en esencia, por el sector más desprotegido de la población mientras se alivia la carga de los dueños del país (incluidos los especuladores que se lucran con la desgracia de las mayorías) bajo el argumento falaz de que ellos son los “creadores de la riqueza” y, por tanto, deben ser incentivados.

El Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, afirma que el acuerdo, o la agresión contra la población de menores ingresos, fue propuesto por el Gobierno colombiano. Ello es bastante creíble dado que al Fondo solo le interesa garantizar las utilidades de la banca mundial, sin que le preocupe el origen de los recursos, en tanto que al gobierno, representante del sector de los favorecidos, le interesa la protección y el beneficio creciente de sus representados.

#### 4. ¿CUÁNTO SE HA PAGADO POR LA DEUDA?

##### La deuda externa

Los colombianos han pagado, con creces, la deuda externa.

En 1960 la deuda externa del Estado (Gobierno Central, institutos descentralizados, entes regionales) ascendía a \$2 billones de 2000. En los cuarenta años siguientes se han adquirido nuevos créditos por \$120 billones y se han realizado pagos por \$132 billones de 2000; es decir, se han efectuado pagos netos de \$12 billones, seis veces el valor del saldo inicial. Sin embargo el saldo de la deuda ha crecido hasta \$42 billones.

El Gobierno Central, en diciembre de 1985, tenía un saldo de deuda externa equivalente a \$9.2 billones de 2000. Desde entonces hasta el año pasado se efectuaron pagos por \$46.2 billones y se adquirieron nuevos créditos por \$32.7 billones, que corresponden a un pago neto de \$13.5 billones de 2000 (Fig. 9). Sin embargo el saldo de la deuda creció hasta \$30.4 billones.

El panorama es semejante al que se generó con los préstamos de vivienda en UPAC. A pesar de los pagos continuos efectuados por los usuarios del sistema, la deuda adquirida no solo sobrepasó el valor del crédito inicial sino que superó el valor de la vivienda, de manera que su entrega no alcanzaba a compensar el sal-

do de la deuda. En el caso de la Nación, no hay siquiera la forma de entregar la “casa”.

### **La deuda interna**

La deuda interna es, como ya se planteó, un caso dramático. La relación entre el monto pagado por servicios en un año y el saldo a diciembre del año anterior es 2.3 veces mayor (promedio entre 1994 y 2001) para la deuda interna que para la externa (Fig. 10). Así, en el año 2000 se pagó cada mes \$40.100 por millón de deuda interna mientras que para la externa se pagó \$17.400. ¡La diferencia acumulada supera los \$35 billones constantes de 2000!

Lo anterior significa que si la deuda interna se hubiera contratado en las condiciones de la externa, la diferencia de pagos acumulada desde 1994 hubiera permitido la cancelación hoy del saldo interno total (\$30 billones) y la reducción en una sexta parte del saldo externo. Esta combinación hubiera permitido la reducción de los servicios totales hasta el 28.5% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) en lugar del impagable 106%.

De otro lado, si en lugar de la colocación de TES en condiciones gravosas se hubiera acudido a la emisión monetaria, el balance entre la mayor inflación causada por ella contra unos servicios de deuda que serían casi inexistentes ¿no hubiera significado acaso una situación más favorable para el país?

## **5. BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA ACTUAL**

Los colombianos trabajan para el sector financiero nacional e internacional. Ello no tiene discusión. Como ya se dijo, por cada \$100 que aportan al gobierno éste debe entregar \$106 al sector bancario.

Pero hay, además, una escala de privilegios y de privilegiados. El principal beneficiado en los últimos diez años ha sido el sector que ha especulado con la intermediación ya anotada. Aquel que, jugando con el diferencial de tasas de interés y tiempos de pago, ha empobrecido al país y sigue cobrando sus utilidades ilegítimas a costa de la ruina de la inmensa mayoría de los colombianos, muchos de los cuales están por debajo de las líneas de pobreza e indigencia.

No otra cosa significa la restricción (el MinHacienda lo llama “ahorro”) de la prestación de servicios de educación que condenan a la ignorancia a 2'600.000 colombianos que requieren de la educación pública. Igual ocurre con la restricción a la prestación de servicios de salud, con la reducción del salario mínimo, con la reforma próxima al régimen laboral y pensional y todas las violentas medidas contra gran parte de la población.

## **6. ALTERNATIVAS**

*“Una de las razones válidas para proponer un aplazamiento de pago o una reducción de pago, es la de que no se pue-*

*de pagar sin reducir el nivel material de vida de los pueblos deudores*": A. López Pumarejo<sup>2</sup>.

En 1933, cuando los servicios de la deuda alcanzaban el 35% de los ingresos corrientes de la Nación, Alfonso López Pumarejo expresaba ante la comunidad de los países americanos la necesidad, para la supervivencia de los pueblos, de actuar sobre la deuda y sus servicios. El crecimiento importante de las obligaciones financieras que entonces se presentaba lo obligó a formular tal sentencia. En ese momento, se obtuvo la moratoria de la deuda.

Hoy, la importancia de las obligaciones crediticias no se parece a la que en su época movió al Presidente de la República. Es más de tres veces mayor (ver Fig. 10). Sin embargo, la decisión gubernamental actual se orienta por lo que advertía como inadmisibles el gobierno de hace 68 años: la mayor reducción del nivel de vida de los pueblos deudores.

Otra diferencia importante entre las situaciones de entonces y la de hoy es que la deuda de 1933 se centraba en agencias y gobiernos extranjeros que podían, de alguna forma, ser abordados desde el punto de vista político. En cambio la mayor parte de la deuda actual está en manos de la banca privada internacional

y nacional, cuyo único lenguaje es el del rendimiento financiero.

Pero aun la banca sabe que la situación es insostenible. Ya el sector financiero entró en declive a partir de 1998 por la crisis de la producción real que se traduce en ausencia de demanda "solvente" de los recursos bancarios. Ya estrangularon la fuente de ganancias.

Tal vez por eso se han escuchado propuestas desde el mismo sector bancario que inducen a la recompra por el gobierno de obligaciones internas para su nueva venta en condiciones menos gravosas. Para tal objetivo han sugerido la emisión de dinero por parte del Banco de la República. La propuesta no es desdeñable.

Es preciso adoptar estrategias diversas frente a la deuda:

Con respecto a la interna, además de las acciones necesarias de reestructuración para reducir significativamente su servicio, se requiere gravar de manera extraordinaria aquellas acciones especulativas que han acelerado la quiebra nacional. Esos ingresos y exportaciones de capital por parte del sector privado, mediados por la ganancia que genera el juego financiero con el Gobierno Central, deberían ser gravados con impuestos bastante superiores a los que se aplican a los ganadores de rifas, loterías y similares. Al fin y al cabo ni siquiera hay azar en esas operaciones sino ganancia garantizada por el propio gobierno. Tal carga impositiva debería aplicarse descontándola a los sal-

<sup>2</sup> A. López Pumarejo en la Conferencia Panamericana de Montevideo en 1933. Cita tomada de D. Montaña Cuéllar en "Colombia: País Formal y País Real", Ed. Latina, 3a. edición, 1977. Pág. 130.



dos de la deuda interna en aquellos casos en los cuales se presenten los movimientos especulativos.

La especulación financiera, con garantía de utilidades como en el caso de la deuda colombiana, simplemente no se puede permitir. Las “ganancias ocasionales” ya logradas deberían revertir a la Nación.

La exportación de capitales, además de contener operaciones como las mencionadas, también comprende la fuga de riqueza nacional acumulada por aquellos que, después de la expoliación y ante la quiebra factible de la sociedad, optan por la venta de sus activos para escapar del barco que se hunde, con el producto de su robo a la Nación. A veces la realización de activos se disfraza con la pantalla de querer “democratizar” las utilidades de empresas financieras lo cual permite, además, el sostenimiento de una cierta imagen, requerida hasta la deserción final. Esa exportación de capitales tiene que evitarse o gravarse de manera que se desestime.

En lo externo también se requiere una reestructuración, pero más que ello, el reconocimiento de pago ya efectuado. Tal como ocurrió en 1933, se necesita una acción coordinada de los gobiernos y los pueblos deudores para lograr la condonación total o parcial de los compromisos financieros que, según se mostró en la sección 4, ya están pagos en su totalidad.

No es descartable, de manera alterna, el uso parcial de las reservas internaciona-

les (del orden de US \$ 9.000 millones, mientras la balanza comercial es favorable) para recompra de compromisos externos.

Una reducción, por ejemplo, de US \$2000 millones en el saldo de la deuda externa (equivalente a lo “perdido” en Foncolpuertos o en el metro de Medellín) permitiría, por reducción de servicios, liberar recursos anuales por \$920.000 millones, que equivalen al costo de extender el servicio público de la educación a un millón de estudiantes nuevos.

## 7. EL CASO LATINO AMERICANO

Las naciones latinoamericanas con mayor ingreso medio per cápita son igualmente las más endeudadas. Los casos de Argentina y Chile son demostrativos de lo que se afirma (figuras 13 y 16). Sin embargo, sus situaciones no son enteramente semejantes: mientras crece el endeudamiento externo argentino y aumentan rápidamente sus dificultades para el pago de los servicios de los compromisos financieros (Fig. 14) el saldo de la deuda chilena parece estable y sus servicios, en relación con el volumen de exportaciones, son los menores entre las naciones que aquí se comparan.

Ecuador presenta una situación que se aparta de la media: en relación con su creación de riqueza es, de lejos, el país más endeudado (Fig. 15) mientras los

servicios externos causados se encuentran entre los más bajos de Latinoamérica. Es notoria en este caso, la gran fluctuación en las tasas de interés interno que llegaron, en 1999, al 150% y posteriormente fueron reducidas de manera drástica. Es posible que esas tasas anteriores tan elevadas, hayan estimulado también el endeudamiento interno que, sumado al externo, puede haber generado la situación más compleja de todos estos países.

Brasil, de otro lado, con la segunda relación de servicios a exportaciones después de Argentina (fue el primero en 1999) parece haber estabilizado la magnitud de la deuda externa y viene disminuyendo la importancia de los servicios que ella causa. Igualmente disminuyen para México y Venezuela. Es de anotar que Brasil, Colombia, México y Venezuela presentan una evolución semejante en las tasas internas de interés lo cual puede sugerir la existencia de problemas similares de deuda interna.

Perú muestra, en general, una situación parecida a la colombiana, exceptuando la evolución de sus tasas de interés que han sido inferiores. La relación servicios / exportaciones, la deuda per cápita, la creación de riqueza por habitante y aún la relación deuda externa / PIB son similares al caso colombiano. Es posible, sin embargo, que el problema de la deuda interna sea relativamente menor. *(Debe resaltarse que hace más de una década el Perú, de manera aislada, se enfrentó al problema de la deuda y fue castigado por la banca mundial).*

Panamá, por último, presenta la segunda relación entre monto de deuda y creación de riqueza y la tercera por habitante. A pesar de ello los servicios comprometidos son relativamente bajos, semejantes a los chilenos, y el costo interno del capital es el más bajo entre los comparados.

	Tasas de interés (%)			
	1998	1999	2000	2001
Argentina	7,8	9,7	11,1	8
Brasil	29	19	15,8	16,8
Chile	13,5	11,1	9,3	9
Colombia	32,3	13,5	13,8	15
Ecuador	50	150	10	10
México	33,6	16,3	17,6	14
Panamá	6,7	7	7,2	6
Perú	16,1	13,5	12,4	13
Venezuela	38	18,9	15	22

La muestra presentada de casos, a pesar de sus diferencias, induce a pensar que para la mayoría de las naciones latinoamericanas el problema de la deuda externa e interna es, o tiende a ser, una de las mayores causas del freno a su desarrollo.

Países como Chile, que parecen escapar en la actualidad al problema, presentan la mayor inequidad en la distribución del ingreso. La gran desproporción entre los ingresos medios de los empleadores y de los asalariados (6.6) contrasta con el caso de Costa Rica (1.45) que aparece como la nación más equitativa y aún con el caso colombiano (3.03). No es el modelo a seguir.

El problema es latinoamericano y por tanto la respuesta deberá ser también del conjunto de estas naciones. Es hora de reanudar con fortaleza el trabajo por la unidad de los pueblos en contra de esa política que aspira a globalizar la miseria, en beneficio de la banca mundial y sus seguidores locales. Se impone la decisión conjunta de la restricción de los pagos.

La unidad por el derecho a la vida digna de todos los latinoamericanos.

<b>Ingresos medios de la población económicamente activa. Zonas urbanas. 1997.</b>			
(múltiplos de las líneas de pobreza)			
País	1: Empleadores	2: Empleados	(1/2)
Argentina	24,2	5,6	4,32
Bolivia	10,1	3,9	2,59
Brasil	18,8	4,5	4,18
Chile	33,1	5,0	6,62
Colombia	10,9	3,6	3,03
Costa Rica	8,4	5,8	1,45
Ecuador	6,0	3,0	2,00
El Salvador	9,9	4,0	2,48
Honduras	6,5	2,1	3,10
México	15,2	3,3	4,61
Nicaragua	11,7	2,6	4,50
Panamá	15,4	5,6	2,75
Paraguay	10,6	3,3	3,21
R. Dominicana	13,5	3,9	3,46
Uruguay	11,5	4,8	2,40
Venezuela	11,2	2,6	4,31

Fuente: CEPAL.

Gráficos







